



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

언론프레임이 고위공직자  
인사청문회에 미치는 영향분석

-고위공직자 인사청문회를 중심으로-

2017 년 2 월

서울대학교 대학원

행정학

강 승 훈

# 언론프레임이 고위공직자 인사청문회에 미치는 영향분석

-고위공직자 인사청문회를 중심으로-

지도교수 우 지 숙

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2016 년 12 월

서울대학교 대학원  
행정학과  
강 승 훈

강승훈의 석사 학위논문을 인준함  
2017년 1 월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 박 정 훈 (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 이 수 영 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 우 지 숙 (인)

## 국문초록

본 연구는 언론프레임이 고위공직자 인사청문회에 미치는 영향이 어떤 것인지, 얼마나 영향을 미치는지 등에 대한 궁금증에서 시작한다. 그 동안의 인사청문회 관련한 언론의 뉴스, 기사 등으로 인하여 인사청문회 통과를 하지 못하고 낙마하였다는 사례는 자주 있었지만 그것에 대한 다양한 실증연구는 부족했었다. 고위공직후보자에 대한 언론의 보도가 어떠한 프레임으로 구성이 되었는가 하는 것은 해당 후보자에 대한 여론의 형성에 일정한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그러나 이제까지의 선행연구들에서는 인사청문회에 대한 제도적 논의나 언론의 보도 행태 등에 대해서 주로 연구가 이루어져 왔을 뿐, 언론프레임과 인사청문회 결과 간의 관계에 대한 연구는 비교적 미흡했다. 이러한 문제의식을 가지고 본 연구에서는 언론의 프레임과 인사청문회 결과 간의 인과관계를 실증적으로 분석하여 제시하고자 하였다.

로지스틱 분석결과 고위공직 후보자에 대한 부정적 기사(기사의 논조)의 경우 인사청문회 통과 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 부정적 기사의 수가 많고, 사실의 숫자가 많으면 인사청문회 통과가 더욱 어려운 것으로 나타났다. 그리고 고위공직 후보자의 직무역량(특히 능력)과 도덕성(특히 재산)의 프레임이 인사청문회 통과 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 직무역량(특히 능력) 프레임이 도덕성 프레임보다 더 강력한 영향력을 발휘한다는 것이다. 이는 기존에 일반적인 상식이라고 인식되어온, 도덕성 프레임이 가장 강할 것이라는 것에 반증의 예를 보여주었다. 이 연구의 결과는 2가지 정도로 해석할 수 있다. 첫째로 언론보도 중 도덕성 프레임이 너무 일반화 되어 있어서 그 프레임의 영향력

이 낮다는 것이다. 혼하고 만연해있기 때문에 무더지는 측면이 존재한다는 것이다. 둘째로 우리 사회가 고위공직자에 대해서는 ‘직무역량(능력)’에 대해 ‘도덕성’보다 더 엄격한 잣대를 적용한다는 해석이다. 즉, 언론과 여론이 도덕성에 문제가 있는 고위공직후보자는 참을 수 있어도, 능력(실력)에 문제가 있는 고위공직후보자에 대해서는 참을 수 없다는 의미이다. 능력과 실력 측면에 상대적으로 좀 더 예민하다고 볼 수 있다.

본 연구는 일단 보수정권(이명박 정부, 박근혜 정부)에 한정되어 있고, 외부적 요소의 영향에 대한 한계점이 분명 존재한다. 그리고 추후에 특정 조건일 때 어떤 요소가 강력하게 작용하는지 등 추후 깊이 있는 사례 연구가 필요할 것으로 생각된다.

인사청문회는 민주주의 사회를 이루는 중요한 제도 중의 하나이다. 고위공직자를 임명하는 일은 사회의 자원배분에 큰 영향을 미치는 것으로 보이는 또는 보이지 않는 수많은 정치적 이슈들이 연결되어 있다. 이러한 점에서 고위공직후보자에 대한 여론의 판단에 영향을 미칠 수 있는 언론의 영향력을 밝혀내었다는 점에서 본 연구의 의의를 다시 한 번 되새겨 볼 수 있다. 특히 박근혜 정부에 들어서 인사문제로 인한 국정동력이 상실되는 사례를 볼 때, 고위공직후보자의 자질 문제가 더욱 큰 이슈가 되고 있다. 이번 연구와 마찬가지로 공정한 인사청문회 결과에 긍정적으로 기여할 수 있는 연구들이 앞으로 더 많이 이루어지길 기대해 본다.

**주요어 :** 언론프레임, 고위공직자 인사청문회, 능력, 도덕성, 로지스틱 회귀분석

**학번 :** 2012-21907

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적과 필요성 .....	2
제 2 장 이론적 논의 .....	5
제 1 절 인사청문회 제도에 관한 이론적 논의 .....	5
1. 한국의 인사청문회 제도 .....	5
1) 인사청문회 제도의 의의와 특징 .....	5
2) 인사청문회 제도 도입 배경과 제도의 취지 .....	6
2. 미국의 인사청문회 제도 .....	8
1) 법적근거 .....	8
2) 대상 .....	8
3) 절차 .....	9
4) 한국과 미국의 인사청문회 제도 간단 비교 .....	10
3. 한국의 인사청문회 제도의 쟁점에 관한 논의 .....	11
제 2 절 프레임에 관한 이론적 논의 .....	15
1. 미디어의 영향력(프라이밍 효과) .....	15
2. 미디어의 현실 사회적 구성 .....	16
3. 프레임 개념 .....	18
제 3 장 선행연구의 검토 .....	20
1. 언론에 의한 프레임의 형성과 영향 .....	20
2. 인사청문회와 언론의 보도 .....	24

<b>제 4 장 연구의 설계</b>	<b>26</b>
1. 연구문제 및 가설의 설정	26
2. 연구의 대상과 범위	27
3. 자료의 수집 및 분석방법	29
4. 변수의 조작화 및 변수의 설정	37
1) 기사의 논조	37
2) 후보자의 특성 프레임	38
3) 기타 통제변수	41
5. 연구모형	41
1) 코딩 및 신뢰도 측정	41
2) 분석모형 및 개념적 틀	42
 <b>제 5 장 회귀분석 결과 및 해석</b>	 <b>45</b>
1. 연구문제의 회귀분석 결과	45
1) 코딩결과	45
2) 언론 프레임 유형의 영향	51
3) 기사 논조의 영향	57
4) 사실 존재여부의 영향	59
2. 해석	61
 <b>제 6 장 결론</b>	 <b>66</b>
1. 연구결과의 요약	66
2. 연구의 의의와 시사점	66
3. 연구의 한계 및 향후과제	66
 <b>참 고 문 헌</b>	 <b>68</b>
<b>Abstract</b>	<b>74</b>

## 표 목 차

[표1] 미국과 한국의 인사청문회 비교 .....	10
[표2] 한국과 미국의 인사청문회 사례 비교 .....	11
[표3] 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 자료 요약 .....	30
[표4] 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 27명(이명박 정부) .....	32
[표5] 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 32명(박근혜 정부) .....	33
[표6] 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 27명(이명박 정부) 기사건수 ...	34
[표7] 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 32명(박근혜 정부) 기사건수 ...	35
[표8] 종속변수 “X”인 인사청문회 공직후보자 20명 .....	36
[표9] 공직후보자에 대한 기사 논조의 유형과 정의 .....	38
[표10] 언론의 후보자 도덕성 프레임의 유형과 세부사항 .....	40
[표11] 언론의 후보자 직무능력 프레임의 유형과 세부사항 .....	41
[표12-1] 인사청문회 공직후보자별(이명박 정부) 코딩결과 .....	47
[표12-2] 인사청문회 공직후보자별(박근혜 정부) 코딩결과 .....	48
[표13-1] 인사청문회 공직후보자별(이명박 정부, 세부프레임) 코딩결과 ...	49
[표13-2] 인사청문회 공직후보자별(박근혜 정부, 세부프레임) 코딩결과 ...	50
[표14] 언론프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향 .....	53
[표15] 직무능력에 관한 언론 프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석) .....	54
[표16] 도덕에 관한 언론 프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석) .....	55
[표17] 기사논조가 인사청문회 통과여부에 미치는 영향 .....	58
[표18] 사설의 존재여부와 인사청문회 통과와의 관계 현황 .....	59
[표19] 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직후보자 명단 .....	60
[표20] 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직후보자 명단(정리) .....	61

## 그 립 목 차

[그림1] 이인욱·강주현(2013)의 언론프레임 유형과 이 연구의 언론프레임 간 차이 .....	39
[그림2] 분석의 개념적 틀 .....	43



# 제 1 장 서론

## 1. 연구의 배경

대통령제 한국에서 새로운 대통령 선출되면 새로운 정부에 대한 전 국민적 기대가 형성된다. 새로운 정부, 새로운 대통령에 대한 기대의 첫 리트머스 시험지가 바로 첫 개각 인사다. 어떤 인사를 통해 어떤 국정운영을 실현할까 하는 기대를 현실로 바꾸는 첫 걸음이기 때문이다. 즉, 대통령의 국정철학을 가장 잘 대변하는 인사가 첫 내각 인사라고 볼 수 있고, 이들이 인사청문회 과정을 통해 대중에게 처음으로 등장하게 된다. 그리고 대중은 이들의 인사청문회 과정을 통해 앞으로 대통령과 그 정부의 국정 운영 방향 및 전략을 생각하고, 예측 및 짐작을 할 수 있게 된다.

몽테스키외가 강조한 3권 분립의 원칙에 입각한 인사청문회 제도는 국회의 대통령 인사권에 대한 일종의 견제장치이기도 하지만, 한편으로는 대통령 국정수행의 지지를 언론과 여론을 통해 얻을 수 있는 기회의 장이기도 하다. 인사청문회 과정을 통해 절차적 정당성과 신뢰성을 확보한다면 국정동력이 될 수 있는 것이다. 그만큼 인사청문회 제도 자체가 가지는 중요성은 강력하다. 실례로 강력한 지지기반, 일명 콘크리트 지지율을 확보하고 있는 박근혜 대통령조차도 인사과동으로 인하여 대통령 지지율이 급락하는 어려움을 겪었다. 이렇게 제도적 및 실질적으로 중요한 인사청문회 제도가 한편으로는, 일관성 없이 자의적, 임의적으로 운영됨으로써 제비뽑기식 결과를 가져옴으로써 인사청문회 제도의 무용론도 제기되는 실정이다.

인사청문회 제도 자체의 문제와 한계도 있지만, 인사행정의 분야가 일반적으로 외적 요인에 의한 취약성과 민감성이 높은 분야이다. 현

실의 행정과정은 진공 상태에서는 행정이 아니기 때문에, 외부 환경 속에서 실질적으로 영향을 미치는 변수를 고민하는 것이 중요하다. 그래야 현실에서 일어나는 문제에 대해 이해를 하고 설명을 하고 대응방안을 고민해 볼 수 있기 때문이다. 인사청문회 제도의 운영에서 가장 핵심적인 외부 변수는 바로 언론이다. 언론을 통해서만 여론을 형성, 수렴, 전달 등이 가능하기 때문이다. 물론 언론은 공적으로 불편부당한 입장에서 역할을 다 하기를 기대하겠지만, 합리적 신제도주의의 입장에서 보면, 언론도 각자의 이해관계(예들 들어 시청률, 구독률, 광고주, 부정적 차원에 더 많은 관심을 가짐 등)를 가지는 구성원에 불과하다. 이러한 불완전한 외부환경(언론) 속에서 불완전한 제도(한국의 인사청문회 제도)가 어떠한 방식으로 상호작용 하는지 궁금했던 것이 이 연구의 배경이었다. 즉, 언론의 프레임이 고위공직자 인사청문회에 어떠한 영향을 미치는 것인가 하는 호기심이 이 연구의 출발이었다. 이 연구의 가장 주요한 연구문제는 아래와 같다.

연구문제1. 고위공직자 후보자에 대한 기사의 논조가 인사청문회 통과 여부에 어떠한 영향을 미치는가?

연구문제2. 고위공직자 후보자의 특성에 대한 언론의 프레임이 인사청문회 통과 여부에 어떠한 영향을 미치는가?

## 2. 연구의 목적 및 필요성

2000년에 처음 도입되어 지금까지 실시되어 오고 있는 고위공직 후보자에 대한 국회의 인사청문회 제도는 수많은 논란을 양산해오고 있다. 이러한 논란의 핵심에는 제도 도입의 취지가 제대로 구현되고 있는가에 대한 문제제기이다. 즉 인사청문회 제도 도입의 취지

는 크게 2가지이다. 하나는 대통령제 국가에서 막강한 대통령의 권한을 견제(견제와 균형 차원)하는 것이고, 다른 하나는 고위공직후보자의 자질을 검증(직무역량과 도덕성 차원)하는 것이다. 이러한 것은 행정이 점점 전문화 되는 현대국가에서 인사청문회를 통한 고위공직후보자의 자질 검증의 중요성은 더욱 커져간다. 특히 한국의 경우, 급속한 사회구조의 변화로 인한 어려움을 정부가 해결해주길 바라는 기대치가 높아지고 있기 때문에 더욱 그러하다. 그러나 한편으로는 그 자질 검증의 어려움은 더욱 커져가고 있다.

인사청문회는 임명직 공직후보자에 대한 검증을 공개적으로 수행한다는 점에서 우리나라 인사행정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 공식적 검증 절차를 국민 앞에서 공개적으로 수행함으로써 국민은 능력과 도덕성에 기초한 후보자의 자질을 파악할 수 있다. 청문회의 진행과정과 검증내용을 바탕으로 후보자에 대한 여론의 분위기가 형성이 되는데, 이렇게 형성된 여론의 방향은 정치인들의 의사결정에 반영이 되면서 인사청문회 결과에 영향을 미치게 되는 것이다. 그리고 인터넷과 SNS가 엄청나게 발달된 우리나라에서는 행정에 외부적 요인의 영향력이 더욱더 커져가는 추세이다. 이러한 관점에서 볼 때, 청문회는 후보자에 대한 정보 확보 절차로도 이해를 할 수 있다. 이 때 중요한 역할을 하는 것이 언론이다. 국민은 인사청문회, 그리고 청와대로부터의 지명시점부터 인사청문회까지 이르는 대부분의 정보들을 언론을 통해서 수용할 수밖에 없기 때문이다. 이것은 의제설정 이론의 주창자인 맥콤(McCombs)이 “언론이란 여론을 낳는 어버이이다. 언론은 공중이 중요하다고 평가하는 이슈를 낳는다. 하지만 어버이가 자식의 앞날을 완전히 결정할 수 없듯이, 언론은 그 이슈가 발전해서 어떤 방향으로 전개될지 결정할 수 없다.” 지적인 것처럼 여론은 일정하게 언론에 의해 영향을 받을 수밖에 없는 것이다.

이 연구의 목적은 여기에서 시작한다. 위와 같은 관점에서 본다면 공직후보자에 대하여 언론이 어떠한 방식으로 보도하는가에 관한 문제는 국민이 후보자를 올바르게 판단하고 있는가에 대한 문제와 직접적으로 연관이 되어 있다. 언론들이 인사청문회에 나선 후보자를 어떠한 태도로 바라보고, 또 관련된 사실들을 어떻게 구성하는가는 다시 말해서 대중, 국민이 후보자를 어떻게 생각하는지에 영향을 미친다는 것이다. 그러나 이제까지의 연구들의 경우, 인사청문회 제도 그 자체에 대한 문제와 한계점에 대해 논의를 하거나, 언론의 보도 형태 등에 대해서 주로 연구가 이루어졌을 뿐, 언론프레임과 인사청문회 제도 간의 관계를 실증적으로 분석한 연구는 미흡한 편이었다. 따라서 본 연구에서는 언론의 어떤 프레임에 의해 인사청문회 통과여부가 결정되는 중요요인인지를 실증적으로 분석해보고, 이를 바탕으로 인사청문회 제도의 실질적인 개선을 위한 유용한 함의를 주는 것을 그 목적으로 한다.

언론의 보도내용이 어떠한 것인지는 여러 가지 측면에서 볼 수 있는데 이 연구에서는 공직후보자에 관하여 어떠한 논조로 보도하고, 어떠한 이슈를 부각시키는가에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다. 후보자를 둘러싸고 제기되는 여러 문제들 중에서 어떠한 이슈들이 어떠한 태도로 강조되었는가에 따라서 여론의 판단이 영향을 받을 것으로 판단하였기 때문이다.

한편, 이 연구에서는 실증분석을 통해 객관적인 연구결과를 도출하고자 하였다. 이는 언론기사별로 다루고 있는 이슈를 유형화하고, 이를 계량화함으로써 인사청문회에 대한 언론의 영향력에 관하여 일반화된 모형을 제시하기 위함이다. 제시된 모형을 통하여 인사청문회와 언론 보도행태 간 관계의 한 단면을 살펴볼 수 있을 것으로 판단된다.

## 제 2 장 이론적 논의

### 제 1 절 인사청문회 제도에 관한 이론적 논의

#### 1. 한국의 인사청문회 제도

##### 1) 인사청문회 제도의 의의와 특징

인사청문회는 국가기관의 주요 고위공직자를 임명할 때 국회의 검증절차를 거치게 함으로써 적격자를 임명하고자 하는 제도적 장치이다(한국행정학회, 2010:10). 즉, 인사청문회는 대통령이 자의적으로 임명 및 지명하려는 공직후보자에 대해 국회가 후보자의 직무 능력이나 자질, 도덕성을 검증하는 제도이다. 그렇기 때문에, 이러한 정치적 임명직은 대통령을 보좌하여 정책목표를 설정하고 정책수단을 결정하는 중대한 역할을 지니며, 수행해야 할 업무에 맞는 ‘행정능력’을 갖춘 적격자를 임명하는 것이 중요하다(정정길, 2003). 이러한 점에서 인사청문회 제도는 대통령의 자의적인 인사권을 통제하는 제도적 수단으로써 적격자를 임명하여 보다 효율적이고 효과적인 국정운영을 달성하게 한다는 점에서 의의가 있다(정광호, 2010).

인사청문회 제도는 헌법에서 국회를 통의를 얻도록 되어 있는 공직후보자(예:국무총리)에 대해서는 인사청문특별위원회를 구성하여 인사검증을 하는 반면, 법률에 의거하여 실시하는 공직후보자(국무위원)에 대해서는 상임위원회가 주관이 되어 실시한다. 또한 인사청문시 국회의 동의대상이 되는 경우는 국회의 인사청문 결과가 대통령의 후보자임명에 대해 구속력을 갖지만, 청문결과보고서를 작성하게 되는 인사청문 대상자는 국회의 인사청문 결과와 무관하게 대통령의 임명이 가

능하다(이선우, 2013). 따라서 국무총리 후보자 등이 아닌 장관 후보자의 경우에는, 대통령의 임명 강행 등에 대한 언론의 기사를 접할 수가 있는 것이다.

## 2) 인사청문회 제도 도입 배경과 제도의 취지

우리나라는 2000년 전까지 국회가 선출하는 공직후보자에 대한 도덕성과 능력을 검증할 수 있는 제도적 장치가 없었다. 김영삼 정부 초기에 주요 공직후보자의 도덕성과 자격문제로 사회적 이슈가 대두되자 인사청문회 도입에 대한 논의가 시작되었다(한국행정학회, 2010). 계속된 논의 끝에 여야 합의로 마련된 인사청문회 법안이 법률로 공포되어 2000년 6월 23일 인사청문 제도가 도입되었다.

사실 행정부 고위공직자 임명에 있어서 발생하고 있는 많은 폐단과 문제점, 그리고 이를 극복하기 위한 대안으로서 국회 인사청문회 제도의 도입에 대한 논의는 이미 1990년대 중반부터 사회 각 분야로부터 지속적으로 제기되어 왔었다. 이러한 논의들을 자세히 살펴보면 문제에 대한 인식과 해결방안을 논하는데 있어서 거의 예외 없이 하나의 동일한 이론적 프레임이 적용되고 있음을 알 수 있다. 그것은 바로 몽테스키외의 견제과 균형이라는 고전적 프레임이다. 이 프레임을 토대로 생각해보면 다음과 같다. 우선 고위공직자 임명에 있어서 발생할 수 있는 다양한 문제의 출발점은 대통령이 고위공직자를 임명하는데 있어서 어떠한 제한도 받지 않고 있다는 사실이다. 즉 이렇게 제도적·정치적 제한을 받지 않기 때문에 자의적으로 고위공직자를 임명할 수 있게 되며, 이런 상황에서 전문성이나 능력보다는 학연·지연·정치적 충성도에 입각한 정실인사·엽관·편중인사로 귀결될 가능성이 높아진다는 것이다. 그리고 자격 미달의 인사가 고위공직자로 임명됨으로써 행정부의 효율성이 낮아지고, 그로 인하여 다시 그 책임을 묻

고, 교체됨으로써 국정운영의 일관성과 효율성에 문제가 생긴다. 이런 문제들이 지속적으로 일어날 경우 정부운영 자체에 대한 국민들의 신뢰가 심각하게 감소할 수 있으며, 이는 정치체제의 위기로까지 이어질 수 있다(정상화, 2004).

이러한 문제를 해결하기 위해서는 문제의 근원인 대통령의 자의적 인사권에 제한을 가하는 것이 필요하다는 것이다. 이처럼 국회가 대통령의 인사권에 제한을 함으로써 견제를 할 수 있는 것은 다음과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 자신이 정한 내정자자 국회에서 거부되는 경우 정치적으로 심각한 타격을 받을 수 있다는 점을 알고 있는 대통령은 자신의 개인적 선호보다는 국회의 심의를 통과할 수 있는 객관적 능력과 자격을 주요한 기준으로 삼아 후보자를 선택할 가능성이 높아진다. 즉, 국회가 내정자를 제도적으로 거부할 수 있다는 사실은 대통령으로 하여금 보다 훌륭한 인사를 내정하고자 하는 유인을 강화시킨다고 볼 수 있다. 둘째, 만약 적절치 못한 인물이 대통령에 의하여 내정된 경우 국회가 이를 거부함으로써 잘못된 인사에서 파생되는 여러 가지 국정운영상의 문제를 사전에 예방할 수 있다. 셋째, 대통령뿐만 아니라 국회에서도 검증 받게 되는 경우 고위공직자의 권위와 신뢰가 상승 할 수 있으며, 이는 보다 뛰어난 국정 수행을 가능하게 되는 밑거름이 될 수 있다(최준영·조진만·가상준·손병권, 2008). 결국 한국에서도 견제와 균형의 논리에 입각하여 인사청문회 제도가 도입된 것이다. 즉 국회가 대통령의 자의적 임명권을 견제하고, 이를 통해 자격을 갖춘 인사들이 고위공직자로 임명되어 보다 효율적이고 효과적인 국정운영을 창출해내도록 하기 위한 제도적 개선책의 일환으로 추진된 것이다.

인사청문 제도의 변천과정은 인사청문회법을 중심으로 살펴볼 수 있는데, 주로 인사청문대상 공직후보자 확대, 청문관련 기간의 확대, 제출 서류의 확대, 후보자 지원 등을 중심으로 이루어졌다(한국행정학

회,2010:18).

## 2. 미국의 인사청문회 제도

대통령 중심제 국가 중에서도 인사청문회를 실시하고 있는 나라는 미국과 필리핀에 국한되어 있다. 한국의 인사청문회 제도는 미국의 영향을 크게 받은 바, 미국의 인사청문회 제도를 살펴보면 다음과 같다.

미국은 인사청문 및 검증분야에서 가장 체계적인 시스템을 운영하고 있다. 미국의 인사검증시스템은 연방정부 설립 후 주정부를 통합하고 편입해 나가는 과정에서 주정부 출신의 고위인사에 대한 검증 필요성, 엽관주의에 의한 정실인사의 폐해, 냉전시대 국가안보 차원에서의 고위공직자에 대한 인사검증 필요성에 의해 발전되어왔다(김진수·박천오,2009:중앙인사위원회 내부자료, 2007).

### 1) 법적근거

우리나라 인사청문회 제도는 헌법과 법률로 구분되는 이원론적 법적 근거에 의해 이루어진다(국회입법조사처, 2009). 즉, 헌법에 의해 국회의 동의를 받도록 되어 있는 공직후보자의 경우 국회의 동의가 후보자 임명에 필수적인 반면, 법률에 의거하여 인사청문회를 실시하도록 되어 있는 후보자의 경우 국회의 동의권이 없다(국회입법조사처, 2009). 한편, 미국의회의 경우 헌법 제2조 제2항<sup>1)</sup>에 대통령이 지명하고 연방상원이 인준하는 권한을 규정하고 있다.

### 2) 대상

---

1) 미국 헌법 제2조 제2항 : 대통령은 대사 및 기타 외교사절, 영사, 연방대법원 대법관 및 법률에 의해 설치된 공직으로, 헌법에 별도의 임명규정이 없는 모든 연방공무원을 상원의 조언과 동의를 얻어 임명한다.



우리나라의 인사청문회 대상이 되는 직위는 60여개에 지나지 않지만, 미국의 경우에는 2,000여명에 이르고 있다. 상원은 이들 외에도 정기적인 비정치적 임명과 군의 승진에 대한 인준을 실시하고 있다. 하지만 실제로는 해당 직위의 모든 후보자에 대해 인준청문회가 실시되지는 않고 이중 상당수가 관례적인 절차만 거쳐 인준이 이루어진다(국회입법조사처, 2009). 또한, 행정부 각료에 대한 인준 기준은 느슨한 반면 대법관에 대한 인준은 훨씬 엄격한 기준에 의해 심사된다는 특징이 있다.

### 3) 절차

미국의 공직후보자에 대한 인준 절차의 가장 큰 특징은 사전검증이 매우 철저하고 객관적으로 매뉴얼화된 시스템에서 후보자를 검증한다는 점이다. 미국의 인사청문회는 대통령이 상원에 공직후보자에 대한 후보지명서를 제출하면서 시작되는데 백악관 인사국, FBI 신원조회, IRS(국세청) 세무조사, 공직자 윤리위원회 등에서 다방면으로 후보자를 검증한다. 1년 가까이 충분한 기간 동안 후보자 검증을 거치기 때문에 후보자의 배경, 문제 등을 밝혀내는데 용이하다. 미국은 소요기간, 동의안 등 한국보다 훨씬 철저한 중복검증시스템(over-lapping clearance system)을 거쳐 검증된 사람만이 행정부 요직에 임명된다(김일환·장인호, 2010). 결과적으로 대통령이 지명한 공직후보자 중 99%가 인준에 성공하고 있다.

#### 4) 한국과 미국의 인사청문회 제도 간단 비교

<표1> 미국과 한국의 인사청문회 비교

구분	한국의 인사청문회	미국의 인사청문회
의회의 동의대상	17명(국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관13명)	행정부 장관 등 상위 4개 직위, 군 고위직 등 약 1,750명
의회의 인사청문대상	61명	7,800명
소관 위원회	특별위원회와 소관상임위원회	해당 상임위원회
위원회 성격	한시적 특별위원회	상설 위원회
실질적 심의기관	본회의	소관 상임위원회
역사	2000년부터	1789년부터
위원장 권한	사회자(중재자) 역할	의사일정 조정권한 등 막강한 권한
공개여부	공개원칙, 단 예외적으로 비공개	공개, 단 예외적으로 비공개
심사기간	20일 이내	평균 9주
실시근거	헌법 제86조 제1항, 제104조 제1항 등 국회법 제46조의 3, 제65조의 2, 인사청문회법	미국헌법 제2장 제2조 제2항 상위의사규칙, 상임위원회 규칙

‘자료 : 최용훈, 2003, 국회의 인사청문회 운영에 관한 연구 재정리’

인사청문회의 제도운영은 어느 정도 법적 측면에서 설명이 되고 합리적일 수 있지만, 한국과 미국의 인사청문회 운영 실태를 하나의 실제 사례에 의하여 비교하면 명확히 파악할 수 있을 것이다. 한국의 국회는 개인적인 신상이나 가족 문제 등 공직자로서의 도덕성에 치중

하는 한편, 미국의 국회 청문회는 정책적 측면에 집중하고 있음을 알 수 있다(이선우, 2013). 우리나라의 경우에는 후보자의 윤리적 도덕성에 지나치게 집착하는 경향이 있다. 미국의 경우에는 대통령의 지명 과정에서 후보자의 윤리적 도덕성이 비교적 철저하게 검증되고 있기 때문에 최소한의 도덕성에 대한 검증은 이미 종료된 상태에서 인사청문회가 실시되고 있다. 그에 따라 인사청문회에서는 후보자의 윤리적 도덕성 외에 여러 가지 항목에 대한 폭 넓은 검증이 가능한 것이다(강승식, 2015).

<표2> 한국과 미국의 인사청문회 사례 비교

한국 정운찬 총리 후보자 인사청문회	미국 힐러리 클린턴 국무장관 후보자 인사청문회
병역면제의 사유와 병역회피 의혹 위장전입, 부동산 다운 계약서 문제 장남의 이중국적문제 공직자 재산등록의 성실성과 세금탈루 여부 국무총리의 역할과 임무에 대한 입장	국무장관과 클린턴 재단의 조화방안 국무부 직원의 증원필요성에 대한 입장 이란핵문제, 아프가니스탄 정책 등 국경분쟁 국가안보차원에서 에너지 확보방안 여성인권, 난민문제 등 미국의 외교정책

‘자료 : <http://impeter.tistory.com/1199>’

### 3. 한국의 인사청문회 제도의 쟁점에 관한 논의

한국의 인사청문회 제도의 문제점으로 제기되는 쟁점에는 여러 가지가 있다. 예를 들어, 부족한 인사청문회의 심사기간을 확대하는 것, 비체계적인 인사검증과정의 다양화된 사전 검증 시스템을 도입하는 것, 도덕성에만 치우친 인사검증을 개선하는 것 등이 있다. 그러나 본 연구를 수행함에 있어서는 크게 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째는 후보자의 검증과정에서 나타난 문제점이다. 김판석 외(2008)에 따르면, 고위직 사검증이란, 후보자의 자질과 직무역량, 도덕성

등을 모두 검토하여 후보자가 공직수행에 적합한지 판단하는 과정이다. 그리고 최용훈(2003)의 연구에서는 인사청문회에서 임명동의 기준에 관한 탐색을 했는데, 국무총리 인사청문회의 공직후보자에 대한 인준 기준으로 크게 도덕성과 전문가적 능력이 형성되었다고 지적했다. 그런데 인사청문회 제도가 후보자의 특성 중 도덕성 검증에만 치중되어 있다는 것이 그 동안 문제점으로 인식되어 왔고, 논란의 원인이었다(김남희, 2013). 인사청문회의 문제점과 개선점을 논의한 연구 중에 후보자 특성을 검증하는 과정에서 도덕성에 집중하여 정책역량이나 정치적 역량 등 공직 역량의 평가에 소홀하다는 문제점을 지적한 연구들이 존재한다. 최용훈(2013)의 경우, 후보자의 국정수행능력보다는 도덕성 평가에 더 치중되고 후보자의 사생활을 침해한다는 점 등을 인사청문회의 문제점으로 지적하였다. 이슈가 너무 한쪽으로 쏠려 있다는 점이나 인사청문회 질의 내용이 편향되어 있다는 점 등도 인사청문회 제도의 한계로 지적되고 있다(손병권, 2010). 최준영 외(2008)도 이와 유사하게 인사청문회가 도덕성 검증에 더 치우쳐 있다고 하였다. 물론 후보자의 도덕성도 후보자의 공직 적합성을 검증하기 위한 중요한 기준 중의 하나이다. 특히, 고위공직자의 도덕성은 국민들에게 인정을 받고, 신뢰를 얻기 위한 중요한 특성이 된다. 공직자윤리법은 일반 직업공무원보다 고위공직자의 경우 더 엄격한 규정을 적용하도록 하고 있다, 그러나 후보자의 도덕성만이 고위 공직을 위한 유일한 자질은 아니므로, 인사청문회에서 오직 도덕성만을 고려한다거나 도덕성만 너무 크게 부각되는 경우에는 인사청문회 과정에 개선이 필요하다고 할 수 있을 것이다. 만약 적절하지 못한 인사가 대통령에 의해 지명 받고, 인사청문회를 통과하여 임명이 된다면, 이것은 인사청문회의 검증과정 및 대통령 견제라는 절차적 내용적 측면 모두에서 실패한 것으로 볼 수 있다.

둘째는 인사청문회 제도가 후보자 검증이 아닌 여야의 대립의 장이

되고 있음이 문제점으로 비판을 받고 있다. 최준영 외(2008)에 따르면, 인사청문회에서 후보자에게 질문을 함에 있어서 위원회 위원들 사이에 ‘여당의 방어-야당의 공세’라는 특징이 보인다고 하였고, 이것은 후보자의 자질과 도덕성을 검증하는 데에 방해가 된다고 하였다. 물론, 인사청문회는 대통령을 견제하기 위한 장치가 될 수 있으므로, 인사청문회에서 소관위원회의 위원들이 정파적 성격을 갖는 것은 당연한 현상일 수 있다. 하지만 대통령의 인사권에 대한 무조건적인 견제로 정치적 환경이 후보자의 특성보다 후보자의 임용여부에 더 영향을 미친다면 인사청문회의 검증 기능에 제대로 작동하지 않을 수 있다. 후보자의 특성과 무관하게 정치적 환경만으로 임용 여부가 결정된다면 이것은 후보자의 검증 기능이 제대로 실행되지 않음을 의미한다.

인사청문회 과정에서 후보자 검증에 있어 과도하게 도덕성 측면과 정파적 측면의 접근이 문제가 되는 쟁점으로 볼 수 있다. 이 쟁점에 대해 언론보도 분석의 방식으로 접근할 것이다. 왜냐하면 역사적 경로의존성(path dependence) 때문이다. 즉, 인사청문회 제도는 언론과 밀접한 관련 속에서 발전을 해온 경험이 있다. 한국 인사청문회의 태동은 1993년으로 거슬러 올라간다. 1993년 당시 김영삼 대통령은 취임과 동시에 고위공직자의 전 재산을 전격공개, 소위 ‘재산공개 파동’을 촉발시켰다. 김용태(2011)에 따르면, 당시 언론들의 특종 경쟁은 매우 치열했다. 이는 단순히 고위 공직자의 재산 비리 문제에 그치는 것이 아니라, 그 재산을 형성하는 과정에서 드러난 고위직 인사비리에 대한 의혹 때문이었다. 그간 암암리에 이루어졌던 공직사회의 인사비리에 관한 사실과 루머가 무차별적으로 언론으로 흘러들어가 기사화 되었다. 인사청문회의 필요성에 대한 언론과 여론의 문제제기가 일어나기 시작했던 것이 바로 이때 즈음이었다. 즉, 언론과 여론의 문제제기로 인하여 인사청문회 제도가 등장하게 된 것이다.

인사청문회 제도가 도입되기 이전에는 대통령이 고위공직자를 임명하는데 어떠한 제도적·정치적 제한도 받지 않기 때문에 대통령 본인의 자의적인 판단에 따른 인사조치가 이루어졌다. 이로 인해 전문성이나 능력보다는 학연, 지연 또는 정치적 충성도에 의한 인사가 임명되었고, 비리에 대한 검증도 이루어지지 않았었다. 이처럼 대통령의 공직자 임명권에 대한 견제가 필요하다는 취지로 많은 논의 끝에 2000년, 처음으로 인사청문회 제도가 도입되었다. 도입 당시 대표적인 대통령 중심제 국가이면서, 인사청문회를 활발하게 실시하고 있던 미국의 인사청문회를 참고했다. 미국 역시 정치적 임명직에 대한 검증의 한 도구로 인사청문회를 시작했다(박성희·임윤주, 2012). 마침내 2000년 2월 16일, 국회법 제46조의 3 “국회는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 제출한 선출안 등을 심사하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다”는 규정을 신설되었다(정일섭, 2003). 이 때 주된 쟁점이 되었던 것은 언제, 누가, 어떻게 인사청문회를 구성할 것인가에 관한 것이었는데, 이후 꾸준히 언론과 여론의 관심을 받으며 인사청문회 제도의 대상자는 점점 확대되어 왔다. 즉, 인사청문회 제도 자체가 언론의 보도에 의해 최초로 만들어졌고, 또 발전되어 가고 있다. 이런 역사적 배경을 가지고 있기 때문에 인사청문회 제도와 관련된 연구를 언론보도의 방식으로 수행하려고 한다. 또한 모든 국민이 직접 정치에 참여할 수 없는 상황에서, 정치체계와 국민을 이어주는 매개체인 언론에 대한 중요성 역시 앞으로의 인사청문회 발전방향을 논의할 때 함께 살펴볼 필요가 있는 것이다.

## 제 2 절 프레임에 관한 이론적 논의

### 1. 미디어의 영향력(프라이밍 효과)

미디어가 국민들의 정치적 의견 형성에 미치는 영향을 연구한 초기 연구들은 대부분 미디어의 영향력이 거의 없거나 있어도 매우 약하다는 최소효과론(the doctrine of minimal effects)을 주장하였다. 예를 들어 라자스펠드와 그 동료들은 『The People's Choice(1948)』라는 책에서 미디어의 대통령선거 캠페인에 대한 보도는 유권자가 원래 지니고 있는 입장을 강화시킬 뿐, 그들의 투표결정을 바꾸도록 설득하는 데는 실패하고 있다는 점을 발견하였고, 이러한 발견에 근거하여 미디어의 영향력은 그리 크지 않다고 주장한 바 있다(최준영·조진만, 2009). 즉, 이는 자신이 동조할 수 있는 견해만 받아들여도 그렇지 않은 내용은 의도적 또는 무의식적으로 무시를 해버리는 것이다. 그렇기 때문에 이러한 주장과 견해에 따르면 미디어의 영향력이 일반 국민들에게 미치는 것은 한정적이고 제한적으로 볼 수 있다.

그러나 1980년대를 거치면서 이러한 최소효과론을 정면으로 반박하는 새로운 이론과 경험적 분석들이 쏟아져 나오기 시작했다. 주로 미디어의 의제설정 능력(agenda setting power), 프라이밍 효과, 그리고 프레임 효과(framing effects)에 초점을 맞추고 있다. 즉 미디어는 국민들이 어떠한 정치인, 정치적 현상을 평가하는데 활용하는 기준들 중 어떤 것을 선택할 것인지를 결정하는데 중요한 역할을 한다는 것이다. 어떤 기준을 가지고 평가를 하는가에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문에 미디어는 결과적으로 국민들의 의사결정 및 의사형성에 영향을 크게 미친다는 것이다.

프라이밍 효과는 미디어가 하나의 정치적 이슈를 구성하는 여러 측면들 중 특정 측면만을 집중적으로 선별하여 보도함으로써 국민들이

그 이슈를 평가하고자 할 때 미디어에서 집중적으로 부각시킨 바로 그 측면을 주요 평가기준으로 삼게 된다는 것을 의미한다. 대다수 국민들이 정보처리 과정에 있어서 인지적 구두쇠(cognitive miser)로 활동한다는 것이다. 대다수 국민들이 어떤 정치적 현안이나 정치인을 평가하는 방식은 세부적이고 구체적인 차원에서 다양한 정보들을 수집한 후 이를 심도 있게 분석하여 종합적인 결론을 내리는 수순으로 이루어지지 않는다. 국민들은 이러한 방식보다는 정보의 지름길(information shortcut)을 적극적으로 활용하여 정치적 현안이나 정치인에 대한 평가를 하는 것으로 알려져 있다(최준영·조진만, 2009). 즉 미디어가 어떤 정치인이나 정치현안의 특정 속성을 집중적으로 부각시켜 보도하는 경우 국민들은 바로 그 측면을 정보의 지름길로 활용하여 정치인이나 정치현안에 대한 평가나 판단을 내리는 데 중요한 기준으로 고려하게 된다. 이것은 시공간적 또는 사회경제적 차원에서 당연하면서도 어쩔 수 없는 부분이다. 그렇기 때문에 일반 국민들은 언론을 통하여 무엇이 중요한 요소인지, 그 요소를 볼 때는 어떤 부분을 중점적으로 봐야하는 것인지, 어떤 기준과 잣대로 평가해야하는 것인지 등을 자연스럽게 습득하게 된다. 따라서 미디어는 사실상 S. 루커스의 저서 『POWER : A RADICAL VIEW』에서 말하는 ‘3차원적 권력’을 발휘한다고 볼 수 있다. 이런 ‘구성적 권력’을 통해 일반 국민들의 의사결정과 정치적 견해 형성에 큰 영향력을 발휘하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 미디어의 현실 사회적 구성

현대의 대중정치에서 미디어의 매개 없이는 정치 현실과 국민들 사이의 커뮤니케이션은 사실상 불가능하다. 특히 중요 인물에 대한 평가, 중요 국가 정책의 홍보 및 평가 등도 미디어의 의제설정과 틀짓기 등의



다양한 역할에 따라 그 결과가 달라진다. 미디어의 구성주의적 시각에 주목해야 되는 것은 이 때문이다.

기틀린(Gitlin, 1980)과 터크만(Tuchman, 1978)은 뉴스의 생산과정을 하나의 사회적 구성으로 보았다. 뉴스는 현실을 있는 그대로를 반영하는 것이 아니라, 미디어 나름의 특성에 따라 경험적으로 형성된 뉴스 틀을 통해 재구성된 현실을 보여준다는 것이다. 이는 곧 ‘뉴스’란 특정 뉴스 틀에 의해 선택되고 특성화되어 ‘사회적 의미’를 갖게 되는 사회적 구성물이라는 의미이다(김훈순, 1998).

이처럼 뉴스에서는 사실 그 자체보다는 사실을 어떠한 방식으로 구성하느냐가 관건이다. 갠슨(Gamson 1989)에 따르면, 사실들이 응집하고 조직화를 거쳐 하나의 이야기 구조(narrative structure)에 의해 구체화될 때 그 의미를 부여받는다(박성의·임윤주, 2012). 언론이 만든 이미지는 실제 바깥 세상을 왜곡하거나 틀리게 그린 머릿속 그림으로 볼 수 있다.

베넷(Bennett, 1982)과 하틀리(Hartley, 1982)는 매스미디어를 적극적 ‘사회현실의 규정자’로 정의하며, 우리가 인식하는 현실은 미디어가 규정하는 현실에 의해 영향을 받는다고 강조한다. 결국 매스미디어가 생산하는 뉴스란 발생한 사건에 대한 단순한 기술이 아니라 사건 자체의 성격을 규정하는 것이다(박성의·임윤주, 2012). 뉴스는 추측으로 점철된 자신의 관점은 언급하지 않은 채, 별다른 억양 없는 자연스러운 목소리로 우리에게 말을 건넨다. 뉴스는 세상을 그저 보도만 하는 것이 아니라는 사실을 드러내진 못하지만, 대신 지극히 뚜렷한 우선순위에 의거한 새로운 세상을 우리 마음 속에 공들여 짓는 작업을 꾸준히 해나간다는 것이다.

이러한 뉴스의 ‘현실구성론’에서 중요한 개념은, 뉴스를 통해 전달되는 것이 ‘해석된 것’이라는 점이다. 특정 사실이 보도되기까지의 여러 과정을 거쳐 마침내 뉴스화되어 도달한 ‘뉴스’란 본래 그 사건 자체라기보다

는 사건에 대한 ‘해석’이나 ‘규정’인 것이다(백선기, 1993).

뉴스는 곧 이야기이다. 뉴스의 제작과정에는 이미 존재하는 의미를 단순히 전달할 뿐 아니라, 사건에 새로운 의미를 부여하는 적극적 활동이 개입되어 있다. 즉 우리가 미디어를 통해 인지하는 현실은 단순히 일어난 사실들의 합이라기 보다는 수정 및 변형은 물론 새로운 의미부여 과정을 거쳐 형성된 일종의 ‘재구성된 현실’이다. 따라서 이러한 ‘구성주의적 접근’은 대중이 어떠한 문제를 정의하고, 이해하는 등과 같은 개인적 가치판단에까지도 영향을 미칠 수 있는 것이다(최선열·김학수, 2002).

### 3. 프레임 개념

터크만(Tuchman, 1972)은 뉴스를 세상을 내다보는 창으로 보고, 미디어의 사회적 현실 구성에 대해 창틀을 뜻하는 ‘프레임(frame)’의 개념을 사용해 설명했다. 특정한 창을 통해 세상을 보고 그 창이 비추는 대로 세상을 인식하게 된다는 것이다. 언론은 그들이 의도하건 의도하지 않건 특정한 담론을 생산해내는 도구로, ‘프레임’이라 불리는 틀을 사용한다. 뉴스 프레임이 달라지면, 같은 사건이라 할지라도 그 뉴스를 접하는 개인의 해석은 달라지며, 이는 대중의 여론형성에 영향을 미치게 된다(박성의·임윤주, 2012). 어떤 색깔 안경을 쓰고 있는가에 따라서 눈으로 보는 세상은 다른 색깔로 보여지기 마련이다.

현대 미디어 연구에서 사용되는 있는 이 뉴스 프레임 개념의 시작은 고프만(Goffman, 1974)으로부터 비롯되었다. 그는 프레임을 “사회적 사건과 그 사건에 대한 우리의 주관적 관여가 지배하는 조직의 원칙”이란 정의했다(Goffman, 1974). 양승목(1997)은 고프만의 이런 정의가 언론이 지배적 현실을 유지하고 강화하고 있음을 인정하고 지지하는 정의라고 평가하였다.

기틀린(Gitlin, 1980)은 “프레임은 인지, 해석, 강조, 선택과 제외 등의

요소들이 지속적으로 나열되어 있으며, 이러한 요소들의 규칙적인 배열로 사회적 담론이 구성된다.”고 지적했다. 즉, 프레임은 지속적이기 때문에 초기의 프레임을 분석하면 어떤 사건이나 이슈가 미래에 어떤 식으로 보도될지 예측할 수 있다고 주장하였다.

리프만(Lippmann, 1992)은 ‘바깥세계’에 대한 ‘우리 머릿속 그림(the pictures in our heads)’은 미디어에 의해 재구성된 ‘의사환경(pseudo-environment)’이라고 주장했다. 그의 이러한 주장은 미디어가 투명하게 현실을 반영한다는 미디어의 현실반영론에 바탕을 둔 기존 언론학 연구의 초점을 미디어가 적극적인 현실 규정자의 역할을 한다는 미디어 현실구성론으로 전환하는 데 중요한 이론적 토대를 제공했다(양승목, 1997). 이런 미디어 현실구성론에 따르면 뉴스는 현실 혹은 사실 그 자체의 반영물이 아니라 선택과 배제를 통한 적극적인 사회현실의 규정자로서 역할을 한다(Gitlin, 1980; Tuchman, 1978). 그리고 그러한 역할은 미디어가 뉴스를 통해 제시하는 상징적 현실에 특정한 프레임(frame)을 부여하고, 이를 통해 수용자의 주관적 현실에 영향을 미침으로써 수행된다(Bennett, 1993; Hall, 1984; Hartley, 1982). 이러한 관점에서 현실을 재구성하고 의미를 부여하는 뉴스 작동기제로서의 프레임은 뉴스분석 연구의 중요한 개념이라고 할 수 있다(안병규, 2013).

최근의 연구에서도 미국의 Stefano와 Ethan은 1996-2000년 사이 보수 성향의 Fox 뉴스 보도를 접하게 된 20개 마을의 공화당 지지율이 0.4~0.7% 올랐다는 분석을 내놓았다. Scott Collins는 “Crazy like a Fox: The inside story how Fox news beat CNN”를 통해 Fox News의 프레임에 의하여 사회적으로 구성된 현실을 어떻게 변화시켰는지를 보여주었다.

이처럼 프레임 이론을 정의하고 설명하는데 학자들마다 조금씩 차이는 있지만 공통적으로 언론이 선택과 강조, 배제에 따른 보도를 통해서 사회적으로 현실을 ‘재구성’한다는 것에는 동일한 입장을 보이고 있다. 또

한 이들이 설명하는 프레임은 정보를 받아들이는 수용자들이 어떠한 방식으로 해석하는지에 대한 의미 역시 포함하고 있다.

프레이밍 과정을 정리하면 다음과 같다. 먼저 언론 매체는 복잡한 현실을 뉴스로 전달함에 있어서 같은 내용이라도 특정한 맥락과 관점에 따라 전체적인 뉴스의 이야기 줄거리를 다르게 구성할 수 있는데, 이것이 일단 뉴스 프레임의 차이를 만든다(Entman, 1993; Pan & Kosicki, 1993). 그리고 뉴스 프레임이 달라지면, 같은 사건이나 이슈라 할지라도 그 뉴스를 접하는 개인의 사건이나 이슈에 대한 해석이 달라지며 해석은 의견에 궁극적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 일련의 매개적인 과정을 통해서 뉴스 프레임이 여론의 향방에 다양한 방식으로 영향을 미친다고 한다(2005, 이준웅).

따라서 프레임은 ‘프레임이 어떻게 구성되는가’, 즉 뉴스가 어떤 특징을 가지고 뉴스 생산자들에 의해 구성되는지에 관한 것과, ‘프레임이 어떻게 해석되는가’, 즉 이렇게 구성된 뉴스를 수용자들은 어떻게 해석하고 판단하는지에 대한 것 두 가지 개념이 모두 포함되어 있다고 할 수 있다. 즉, 뉴스 틀은 기능적으로 대중의 이해를 특정한 방식으로 이끌며, 실제적으로 다양한 메시지 요인들이 결합하여 하나의 이야기를 조직하는 방식을 의미한다(이준웅, 2009).

## 제 3 장 선행연구의 검토

### 1. 언론에 의한 프레임의 형성과 영향

언론이 제공하는 정보의 수용자가 인식하는 현실에 관하여 언론이 미치는 영향은 이른바 프레임(Frame) 이론을 통하여 이론적으로 증명된 바 있다. 프레임이란 선택(Selection)과 현저성(Salience)을

수반하는 것으로써 '지각된 현실(Perceived Reality)'의 특정 부분이 문제 정의, 인과관계 이해, 도덕 평가, 대응방안 제시 등의 상황 해석에 있어 부각되는 것을 의미한다(Entman, 1993). 언론을 매개체로 수용자에게 전달되는 정보는 있는 그대로의 사실이라고 하기 보다는 정보 전달자인 언론에 의하여 재해석된 사실에 가까운 것인데, 언론에 의한 프레임 형성이 정치현상에서 중요한 의미를 갖는 이유는 형성된 프레임으로 인해 현실문제 관한 수용자가 갖는 관심의 방향이 왜곡될 수 있다는 점이다(Iyengar, 1991). 이를 인사청문회에 빗대어 보면 언론에 의하여 형성된 해당 후보자의 프레임이 후보자의 배경, 과거 행적들만을 위주로 형성이 될 경우 정보의 수용자들이 후보자의 배경이나 과거 행적들을 위주로 해당 사안을 생각하게 될 가능성이 존재한다. 실력 있고, 직위에 적합한 공직후보자를 뽑는 것이 인사청문회의 핵심사안 임에도 불구하고 도덕적 무결함, 정치적 성향 등이 보다 우선하여 후보자 결정의 기준으로 인식되어 버릴 수 있다는 것이다.

물론 정보의 해석은 수용자에 의해서도 이루어진다. 언론에 의해 형성되는 프레임이 수용자의 경험, 지식, 성향 등 개인적 요소들과 결합하여 수용자가 최종적으로 지니는 또 다른 해석적 프레임을 형성하는 것이다. 대중은 주어진 정보를 단순히 받아들이기만 하는 수동적인 존재가 아니며, 언론이 제시하는 프레임과 특정 개인이 갖고 있는 프레임 간에는 서로 일치하지 않는 경우도 존재한다(김성애 · 이종혁, 2011). 이는 언론이 제시하는 프레임에 대해서 받아들이거나 거부하는 것은 개인의 선호가 반영된 결과라는 것인데 그렇기 때문에 수용자와 여론에 대하여 언론의 프레임이 미치는 영향이 절대적이라고 할 수는 없다. 다만 반드시 짚어야 할 것은 개개인들이 갖는 별개의 해석적 프레임이 존재함에도 불구하고, 언론과 수용자의 현실인식 간의 관계에 관한 여러 실증연구들이 밝혀낸 것처럼 여론의

형성과 변화에 대하여 언론이 만들어낸 프레임이 대중의 현실인식에 미치는 직·간접적 영향력은 분명히 존재한다는 점이다(Gonzalez et al, 2005; Malenka et al, 1993; Levin et al, 2002; Lundy, 2006; 이건혁, 2002; 이준웅, 2005;).

위와 같은 관점에서 본다면 인사청문회에 관한 정보 수용자인 국민 대다수가 뉴스와 신문을 비롯한 언론매체를 통하여 정보를 획득하는 고려하였을 때, 인사청문회 후보자에 관한 여론의 형성과 방향에 미치는 영향이 매우 높다고 추론할 수 있다. 개개인들이 후보자들, 그리고 후보자들을 둘러싼 이슈들에 대하여 스스로가 내렸다고 생각하는 견해들은 사실상 순수하게 스스로가 내린 판단이라고 하기 어려워진다. 그보다는 언론이 만들어낸 프레임과 자신의 특성이 결합되어 만들어진 산물인 것이다.

물론 그렇다면 순수한 언론의 영향을 밝혀낸다는 관점에서 개인 스스로가 내린 판단의 실체는 무엇이며, 또 그것을 언론프레임에 의해 받은 영향과 어떻게 구분할 수 있을 것인가에 대한 물음에 봉착하게 된다. 그러나 이는 본 연구에서 다룰 수 있는 내용의 범주를 벗어나 버리므로 논의의 대상에서 제외하였다.

그렇다면 대중들은 왜 대부분 언론을 통해서 인사청문회에 관한 정보를 얻는 것인가? 언론에 의해 해석된 정보를 받아들임으로써 이미 순수한 자기생각을 가질 수 있는 가능성을 일부 상실하게 됨에도 불구하고 정보 획득의 매개체로서 언론을 이용해야 하는가? 그것은 현대사회의 공론장으로서 언론이 갖는 속성에 기인한다. 언론은 과거 중세유럽의 살롱으로까지 거슬러 올라가는 토론공간의 현대적 기제이다(Harbermas J, 1991). 미디어가 발달된 현대 사회에서 현실에 대한 개개인의 지식이나 인식은 당사자가 직접적인 경험에 의해 얻어낸 것 보다는 책, 대중매체, 인터넷 등의 수단을 통한 간접적인 경험이 더욱 많다. 이 중에서도 신문, 방송 등의 대중매체

는 전통적으로 매우 큰 영향력을 지닌 간접적 경험 제공 수단으로 기능해왔다. 오늘날 우리를 둘러싸고 벌어지는 여러 사건들은 과거에 비해 그 수가 매우 많고 종류가 다양할 뿐만 아니라 사실 관계 또한 매우 복잡하다. 현대사회의 대중이 이렇게 복잡하고 다양한 현실 속에서 정보획득의 수단으로서 언론을 택한 것은 순전히 개개인의 선호에 따른 것이라고 하기 보다는 효율성과 효과성에 기반한 불가피한 선택이기도 하다.

여론과 관련한 사회현상을 살펴봄에 있어 언론의 영향력을 중요하게 살펴보아야 하는 이유는 앞서 제시한 것처럼 언론이 제공하는 해석적인 정보가 대중의 인식에 영향을 미친다는 것과 함께 언론이라는 수단이 정보전달의 매개체로서 지금 우리 사회에 넓게 퍼져 있다는 사실이다. 언론이 형성하는 프레임과 수용자가 해석적으로 형성하는 프레임 간에는 상호 연관성이 존재한다는 인식 하에 대중들이 받아들이고 있는 정보의 많은 부분이 언론에 의해 제공받은 것이고, 그 과정에서 언론이 정보를 자신들이 갖고 있는 가치관, 신념 등을 토대로 해석하여 중개하는 것이라면 우리 사회의 여론과 여론이 영향을 미치는 많은 현상들에 대하여 미치는 언론의 영향력은 매우 큰 것이다(Scheufele, 1999).

본 연구에서 분석대상으로 삼은 인사청문회는 정치적인 이슈이다. 본 연구에 앞서 국내의 여러 실증연구들에서 언론프레임이 개인의 지각에 미치는 영향을 분석결과로 제시한 바 있는데(김수진·차희원, 2008; 김윤경 외, 2013; 박은혜·김영옥, 2007; 박정의, 2007; 이건혁, 2002; 이재신 외, 2010;) 특히 박정의(2001), 이건혁(2002), 이재신 외(2010) 등은 우리나라 국민들의 정치적 의사결정이 언론의 프레임에 영향을 받고 있음을 제시한 바 있다. 선거에서의 투표 행위는 개인적인 의사결정에 귀속되는 문제이긴 하지만 그 결과가 모여 정치구도에 영향을 주기 때문에 정부·정당·정치인 등의 행동과 의사결정은

이를 무시할 수 없는 것이다. 이러한 점을 고려한다면 언론이 제시하는 프레임이 개인의 현실 인식, 또는 보다 폭 넓은 여론에 대하여 영향을 미침으로써 결국에는 인사청문회와 같은 정치적 사안의 결과에도 영향을 미칠 수 있는 개연성은 존재한다고 할 수 있다.

## 2. 인사청문회와 언론의 보도

인사청문회는 정부에 대한 감독 기능뿐만 아니라 국민의 알 권리를 충족시키는 기능을 한다는 측면에서 민주적 정당성을 담보하는 절차이다. 그러나 실제 국민이 인사청문회를 접하는 것은 각종 언론을 통해서인 만큼, 언론의 인사청문회에 대한 보도는 고위공직자 임명과 연계된 쟁점들에 대한 시민들의 평가와 여론 형성에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 또한 유명희·홍준형(2011)에 따르면, 공직후보자에 대한 언론의 부정적 보도가 있을 경우 후보자가 낙마할 확률이 높아지는 것으로 나타난 바 있다.

인사청문회에 대한 언론의 보도행태를 분석한 선행연구들에 따르면 한국의 언론들은 인사청문회를 보도함에 있어, 고위 공직 후보자들의 재산, 부동산, 병역, 국적, 비리와 부패 등 공직후보자의 도덕성 위주로 보도하는 경향을 보인다(조진만 외, 2012; 이인욱·강주현, 2013). 특히 이인욱·강주현(2013)의 연구결과에 따르면 한국 언론의 후보자에 대한 보도 프레임 중 도덕성 프레임의 비율이 가장 높게 나타나고 있는 반면, 미국언론의 보도에서는 후보자의 정치성향 프레임 보도가 가장 높은 비율을 차지하였고, 도덕성 관련된 프레임의 보도는 거의 나타나지 않고 있다. 이는 인사청문회 보도에 관한 언론의 보도와 프레임이 인사청문회의 주된 목적인 후보자의 적합성 검증과 다소 괴리가 있을 수 있다는 것을 증명한다고 할 수 있다.

이는 인사청문회에서 이뤄지는 질의 중 직무역량에 대한 비중이



62.1%로 도덕성 관련 질의의 비중인 37.9%보다 월등히 높음에도 실제 한국언론의 보도는 도덕성 관련 보도 비율(61.9%)이 직무역량 관련 보도 비율(38.1%)보다 두 배 가까이 높다는 연구결과(박성희·임윤주, 2012)와도 일치한다. 이러한 현상은 유교적 정치문화가 여전히 영향력을 발휘하고 있는 한국 사회의 특성상 사회 지도자라고 볼 수 있는 고위 공직 후보자의 도덕성이 높은 뉴스가치를 가진다는 점이 영향을 미친 것으로 보인다(정일섭, 2003).

이처럼 인사청문회에 대한 언론의 보도행태와 언론보도의 논조 자체를 분석하고자 시도한 연구들은 다수 있다. 그렇지만 구체적으로 청문회 후보자에 대한 언론보도의 프레임 유형이 인사청문회 결과에 어떤 영향을 미치는지를 밝혀낸 연구는 매우 부족하다. 비록 유명희·홍준형(2011)에 의하여 언론기사의 논조와 인사청문회 결과 간에 인과관계가 있음이 대략적으로 제시된 바 있다. 거기에 따르면, 국회 인사청문회를 거치면서 후보자가 대통령의 임명 동의안 철회, 자진 철퇴, 국회 본회의에서의 임명동의안 부결 등으로 결국 고위공직에 임명되지 못한 원인으로는 도덕성이 문제가 된 경우가 많았다. 도덕성과 관련된 문제로는 세금 탈루, 스폰서 의혹 등 지위를 이용한 특혜의혹, 위장전입, 부동산 투기 의혹, 재산신고의 누락 등을 통한 재산 은닉, 병역 의혹, 이중국적 논란, 논문 표절, 청문회 위증 등이며 이 중에서도 특히 병역 의혹이나 부동산 투기 의혹이 있는 경우 임명 실패로 이어질 확률이 높았다. 이에 비해 후보자의 정책역량이나 정치역량, 여소야대 등의 정치환경적 변수는 임명 실패에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 나타났다(임지봉, 2014). 그러나 이는 인사청문회 결과에 영향을 미치는 여러 요인들을 분석하는 가운데 변수의 일부로서 제시되었을 뿐만 아니라 기사의 논조만을 대상으로 분석했다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계를 보완하기 위하여 언론의 프레임을 세분화

하고, 언론기사들을 바탕으로 이를 자료화하여 계량적 방법으로 인과관계를 분석해내고자 하였다. 이를 통해 고위공직자의 자격 검증이라는 본래의 취지에 부합하는 검증을 위해 도덕성과 직무능력 차원에서 주목하였고, 실증적 사례를 만들고자 했다.

## 제 4 장 연구의 설계

### 1. 연구문제 및 가설의 설정

본 연구에서는 언론프레임이 고위공직자 인사청문회에 미치는 영향을 분석하는 것이 목표이다. 이를 위해서는 우선 언론의 기사 논조가 어떤 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 기사의 논조뿐만 아니라, 기사의 숫자, 사설의 숫자 등에 따라 인사청문회에 어떠한 영향을 미치는지 파악해야 한다. 따라서 첫 번째 연구문제와 가설은 다음과 같다.

연구문제1. 고위공직 후보자에 대한 기사의 논조가 인사청문회 통과 여부에 어떠한 영향을 미치는가?

가설① 부정적 기사의 수(양적)가 많으면 인사청문회에 통과가 어렵다.

가설② 사설에서 별도로 후보자에 대해 다루고 있다면 인사청문회 통과가 어렵다.

두 번째로는 언론의 어떤 프레임이 영향을 인사청문회에 미치고, 그 프레임을 세분화해서 어떤 요인이 인사청문회에 유의미한 영향

을 미치는지 분석해볼 필요가 있다. 그래서 두 번째 연구문제와 가설은 다음과 같다.

연구문제2. 고위공직자 후보자의 특성에 대한 언론의 어떤 프레임이 인사청문회 통과 여부에 어떠한 영향을 미치는가?

가설① 언론이 후보자의 특성 중 도덕성 프레임으로 보도를 하면 인사청문회 통과가 어렵다.

가설② 언론이 후보자의 특성 중 직무능력 프레임으로 보도를 하면 인사청문회 통과가 어렵다.

## 2. 연구의 대상과 범위

인사청문회가 처음 실시된 2000년 이후에 인사청문회 대상은 점점 확대되어 왔다. 김대중 정부부터, 노무현 정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부까지 수많은 고위공직자 후보자들의 인사청문회가 있었다. 이번 연구에서는 그 중에서도 이명박 정부의 임기 첫 해(2008년)와 박근혜 정부 임기 첫 해(2013년)의 인사청문회를 대상으로 하였다.

우선 진보정권의 김대중 정부와 노무현 정부를 연구의 대상에서 제외한 것 이유는 다음과 같다.

첫째, 김대중 정부 임기 중반에 인사청문회 절차가 도입이 되었기 때문에 정권 초기 내각의 상징성에 적합하지 않다고 판단했기 때문이다. 그리고 2000년 인사청문회가 처음 도입되었을 때는 인사청문회 대상이 대법원장, 헌법재판소장, 대법관, 국무총리, 감사원장뿐으로 소수의 공직만 그 대상이었기 때문에 수평적으로 비교하는 것이 적절하지 않다고 판단했다. 즉, 초기내각의 상징성이 있는데 그것을 동일하게 비교를 할 수 없기 때문이다.

둘째, 노무현 정부의 경우에도 김대중 정부의 이유와 비슷하다. 국무위

원이 인사청문회 대상이 된 것은 2006년부터이기 때문에 마찬가지로 정권 초기의 1기 내각을 동일한 기준에서 비교를 하기가 어렵다고 판단했기 때문이다. 그리고 노무현 정부의 경우, 상대적으로 인사청문회 대상 후보자의 낙마 사례, 보고서 미채택으로 인한 임명 강행 사례가 적었다. 이는 연구주제를 명확히 하고, 가설을 검증하는데 효과적이지 않다고 판단했다. 노무현 정부에서 이러한 사례가 적었던 것은 그 당시 언론과 적대적 관계를 가지고 있었던 상황에서 고위공직자 후보자에 대해 보다 높은 검증 시스템을 작동시켰다고 생각한다.

임기 첫 해의 경우에 주로 1기 내각과 2기 부분 내각 정도로 구성된다. 임기 첫 해의 인사청문회를 대상으로 한 이유는 다음과 같다. 대통령 임기의 첫 해의 초기내각은 사실상 대통령의 국정운영의 비전과 방향을 설정한다. 어떤 사람을 어떤 직위에 후보자로 지명하는가에 따라 그 대통령의 국정운영 철학과 국정운영 방식 등을 그려보는 계기가 되는 것이다. 따라서 초기 내각의 경우 언론과 국민(여론)의 관심도가 가장 높은 시기이다. 언론과 여론의 관심이 집중되는 만큼, 언론과 여론의 영향력에 가장 민감하고 취약하다고도 볼 수 있다. 즉, 언론과 여론에 의해 인사청문회 결과가 달라질 가능성이 높다는 것이다. 실제로 이명박 정부 초기 내각에서도 3명의 후보자가 낙마를 했고, 박근혜 정부 초기 내각에서도 4명의 후보자가 언론과 여론에 의해 낙마했다.

이명박, 박근혜 초대내각 및 2기 내각의 고위공직자 후보자 중에서 인사청문특별위원회의 국회동의대상자<sup>2)</sup>, 소관상임위원회의 국무위원 및 주요기관장<sup>3)</sup>을 대상으로 하였다. 고위공직자 중 사법부의 대법원장, 대법관, 헌재재판관의 경우 제외하였다. 왜냐하면 한국은 인사청문회 제도가 사법부 보다는 행정부 정무직 중심으로 운영이 되고, 사법부 쪽의 경우 낙마한 사례도 거의 없고, 언론과 여론의 관심도도 높지 않기 때

2) 국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 13인

3) 국정원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 공정거래위원장, 금융위원장, 국가인권위원회장, 한국은행총재

문이다. 그렇기에 연구주제와 가설을 검증하는 영향분석에 큰 의미가 없을 것으로 판단했다.

이에 따라 이명박 정부의 인사청문회 후보자는 27명, 박근혜 정부는 32명이다. 즉, 본 연구에서는 59명의 후보자를 연구의 대상과 범위로 선정하였다.

### 3. 자료의 수집 및 분석방법

언론프레임이 고위공직자 인사청문회 통과에 미치는 영향을 분석하기 위해 이와 관련된 언론(신문사)의 기사를 중심으로 자료를 수집했다. 언론의 기사는 종합일간지를 중심으로 보수와 진보를 각각 대변할 수 있는 조선일보, 한겨레신문으로 선정했다. 보수성향과 진보성향을 대표하는 신문사를 분석의 대상으로 설정한 것은 언론사의 정치적 성향에 따른 영향을 완화하기 위함이다.

검색어는 ‘후보자명’ 및 ‘후보자명 대상직위명’으로 동일하게 사용하였다. 단, 부처의 이름이 길어서 줄임말 표현을 사용하는 신문사, 기사 등이 존재하는 경우에는 줄임말과 부처명 전체를 검색해서 더 많이 검색되는 기준을 선택하였다. (예를 들어, ‘기획재정부 장관 현오석’ 또는 ‘기재부 장관 현오석’의 2가지 방법을 통해 검색을 하였음.) 그리고 기사의 검색기간은 후보자 지명 발표일로부터 ‘임명동의일·사퇴일·철회일’까지를 기간으로 선정하였다. 왜냐하면 본연구의 주제가 언론프레임이 고위공직자 인사청문회에 미치는 영향 분석이기 때문이다. 즉, 해당 공직 후보자의 인사청문회 관련 기사만을 변수로 사용해야 했기 때문이다. 그래서 언론에 의해 공지된, 임명동의일부터 고위공직자의 임명 또는 사퇴/철회에 이르는 날까지를 검색기간 기준으로 하였다. 그래서 코딩 과정에서 각 후보자들의 인사청문회 관련된 기사가 아니거나, 인사청문회와 관계없는 기사의 경우에는 제외를 하였다.

<표3> 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 자료 요약

구분	후보 대상자(인원)	조선일보 (건수)	한겨레신문 (건수)	합계(건수)
이명박 정부	27명	262	290	552
박근혜 정부	32명	478	802	1280
합계	59명	740	1092	1832

이 때 중요한 요소인 종속변수는 실제 직위에 임명되었는지 여부가 아니라, 인사청문회 결과 임명동의안이 가결되었는지, 보고서가 채택되었는지를 기준으로 O/X를 구분하였다. 왜냐하면 한국의 경우, 주어진 기간 내에 인사청문회가 실시되지 못하였거나 인사청문 경과 보고서 자체가 채택되지 못하였다 하더라도 대통령은 그 후보자를 임명할 수 있도록 인사청문제도가 이루어져 있기 때문이다. 즉, 헌법상 국회 동의를 필요로 하는 공직을 제외한 나머지 공직의 경우 대통령은 국회 차원의 실질적 동의를 얻지 못했다하더라도 후보자를 자의적으로 임명할 수 있는 권한을 지니고 있는 것이다. 결국 후보자의 공직임명 여부를 종속변수로 사용하는 것은 논문주제인 ‘언론프레임이 고위공직자 인사청문회에 미치는 영향을 분석’하기엔 적절하지 않게 되는 것이다. 따라서, 보고서 채택, 임명동의안 가결은 통과(O)로 정의하고, 반면에 보고서 미채택, 미실시, 사퇴, 철회는 낙마(X)로 정의했다. 예를 들어, 국회의 임명동의가 필요하지 않은 장관직의 후보자가 국회의 인사청문보고서 미채택을 받았지만, 임명권자인 대통령이 임명 강행했을 경우에, 실제로 임명은 되었지만, 국회의 인사청문보

고서는 미채택 되었기 때문에 ‘X’로 구분하였다. 당연히 인사청문회 자체가 실시되지 않고 장관으로 임명이 된 경우에도 ‘X’로 구분하였다.

위와 같은 논의에 따라 분석의 대상이 되는 후보자들의 명단과 지명 발표일, 채택·임명동의 또는 사퇴·철회일, 인사청문결과, 결과(본 연구의 통과여부 판단기준), 실제임명 여부를 정리하면 <표4>, <표5>, <표6>, <표7>와 같다. 그리고 참고로 ‘X’로 구분된 고위공직 후보자는 <표8>로 분류하였다.

<표4> 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 27명(이명박 정부)

번호	성명	대상직위	지명 발표일	임명동의· 보고서채택 사퇴·철회일	인사청문결과	결과	임명 여부
1	어청수	경찰청장	20080108	20080211	보고서채택	o	임명
2	한승수	국무총리	20080128	20080229	임명동의안가결	o	임명
3	김도연	교육인적자원부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
4	이상희	국방부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
5	유명환	외교통상부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
6	정운천	농림부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
7	이윤호	산업자원부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
8	정종환	건설교통부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
9	강만수	재정경제부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
10	이영희	노동부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
11	남주홍	통일부장관	20080218	20080228	인사청문요청안 철회	x	x
12	이춘호	여성(가족)부장관	20080218	20080224	인사청문요청안 철회	x	x
13	원세훈	행정안전부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
14	유인촌	문화관광부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
15	김성익	보건복지부장관	20080218	20080313	보고서 미채택	x	임명
16	박은경	환경부장관	20080218	20080227	인사청문요청안 철회	x	x
17	김경한	법무부장관	20080218	20080229	보고서채택	o	임명
18	최시중	방송통신위원장	20080302	20080326	보고서 미채택	x	임명
19	김성호	국정원장	20080228	20080326	보고서 미채택, 미실시	x	임명
20	김태영	합동참모의장	20080318	20080328	보고서채택	o	임명
21	김하중	통일부장관	20080303	20080311	보고서채택	o	임명
22	이만의	환경부장관	20080303	20080311	보고서채택	o	임명
23	변도윤	여성부장관	20080227	20080313	보고서채택	o	임명
24	안병만	교육과학기술부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
25	장태평	농림수산식품부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
26	전재희	보건복지가족부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
27	김황식	감사원장	20080707	20080905	임명동의안가결	o	임명



<표5> 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 32명(박근혜 정부)

번호	성명	대상직위	지명 발표일	임명동의· 보고서채택 사퇴·철회일	인사청문결과	결과	임명 여부
28	이동흡	헌법재판소장	20130103	20130219	임명동의안 철회	x	x
29	김용준	국무총리	20130124	20130130	사퇴	x	x
30	정홍원	국무총리	20130208	20130226	임명동의안가결	o	임명
31	윤병세	외교부장관	20130213	20130228	보고서채택	o	임명
32	김종훈	미래창조과학부장관	20130213	20130304	사퇴	x	x
33	유정복	안전행정부장관	20130213	20130306	보고서채택	o	임명
34	서남수	교육과학기술부장관	20130213	20130306	보고서채택	o	임명
35	황교안	법무부장관	20130213	20130306	보고서채택	o	임명
36	유진룡	문화체육관광부장관	20130213	20130228	보고서채택	o	임명
37	김병관	국방부장관	20130213	20130322	보고서 미채택	x	임명
38	윤상직	산업통상자원부장관	20130217	20130311	보고서채택	o	임명
39	류길재	통일부장관	20130217	20130308	보고서채택	o	임명
40	조윤선	여성가족부장관	20130217	20130311	보고서채택	o	임명
41	서승환	국토교통부장관	20130217	20130308	보고서채택	o	임명
42	진영	보건복지부장관	20130217	20130308	보고서채택	o	임명
43	현오석	기획재정부장관	20130217	20130322	보고서 미채택	x	임명
44	이동필	농림축산식품부장관	20130217	20130311	보고서채택	o	임명
45	신제윤	금융위원장	20130217	20130320	보고서채택	o	임명
46	남재준	국가정보원장	20130302	20130320	보고서채택	o	임명
47	한만수	공정거래위원장	20130314	20130325	요청안 철회	x	x
48	이성한	경찰청장	20130315	20130328	보고서채택	o	임명
49	김덕중	국세청장	20130315	20130326	보고서채택	o	임명
50	박한철	헌법재판소장	20130321	20130410	임명동의안가결	o	임명
51	채동욱	검찰총장	20130315	20130404	보고서채택	o	임명
52	최문기	미래창조과학부장관	20130314	20130418	보고서 미채택	x	임명
53	윤진숙	해양수산부장관	20130217	20130418	보고서 미채택	x	임명
54	이경재	방송통신위원장	20130324	20130417	보고서 미채택	x	임명
55	노대래	공정거래위원장	20130330	20130423	보고서채택	o	임명
56	최윤희	합동참모의장	20130925	20131016	보고서채택	o	임명
57	황찬현	감사원장	20131025	20131128	임명동의안가결	o	임명
58	김진태	검찰총장	20131027	20131202	보고서 미채택	x	임명
59	문형표	보건복지부장관	20131025	20131113	보고서 미채택	x	임명

<표6> 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 27명(이명박 정부)

기사건수

번호	성명	대상직위	인사청문결과	결과	임명여부	기사건수		
						조선	한겨레	합계
1	어청수	경찰청장	보고서채택	○	임명	4	2	6
2	한승수	국무총리	임명동의안가결	○	임명	41	29	70
3	김도연	교육인적자원부장관	보고서채택	○	임명	6	3	9
4	이상희	국방부장관	보고서채택	○	임명	5	2	7
5	유명환	외교통상부장관	보고서채택	○	임명	8	8	16
6	정운천	농림부장관	보고서채택	○	임명	3	3	6
7	이윤호	산업자원부장관	보고서채택	○	임명	2	2	4
8	정종환	건설교통부장관	보고서채택	○	임명	3	4	7
9	강만수	재정경제부장관	보고서채택	○	임명	8	4	12
10	이영희	노동부장관	보고서채택	○	임명	10	9	19
11	남주홍	통일부장관	인사청문요청안 철회	x	x	24	30	54
12	이춘호	여성(가족)부장관	인사청문요청안 철회	x	x	10	13	23
13	원세훈	행정안전부장관	보고서채택	○	임명	5	4	9
14	유인촌	문화관광부장관	보고서채택	○	임명	16	8	24
15	김성이	보건복지부장관	보고서 미채택	x	임명	13	10	23
16	박은경	환경부장관	인사청문요청안 철회	x	x	23	27	50
17	김경한	법무부장관	보고서채택	○	임명	7	11	18
18	최시중	방송통신위원장	보고서 미채택	x	임명	12	21	33
19	김성호	국정원장	보고서 미채택, 미실시	x	임명	18	40	58
20	김태영	합동참모의장	보고서채택	○	임명	1	0	1
21	김하중	통일부장관	보고서채택	○	임명	9	7	16
22	이만의	환경부장관	보고서채택	○	임명	5	6	11
23	변도윤	여성부장관	보고서채택	○	임명	6	9	15
24	안병만	교육과학기술부장관	보고서 미채택, 미실시	x	임명	8	10	18
25	장태평	농림수산식품부장관	보고서 미채택, 미실시	x	임명	4	7	11
26	전재희	보건복지가족부장관	보고서 미채택, 미실시	x	임명	5	8	13
27	김황식	감사원장	임명동의안가결	○	임명	6	13	19
계						262	290	552

<표7> 분석 대상 : 인사청문회 공직후보자 32명(박근혜 정부)

기사건수

번호	성명	대상직위	인사청문결과	결과	임명여부	기사건수		
						조선	한겨레	합계
28	이동흡	헌법재판소장	임명동의안 철회	x	x	47	137	184
29	김용준	국무총리	사퇴	x	x	31	35	66
30	정홍원	국무총리	임명동의안가결	o	임명	28	37	65
31	윤병세	외교부장관	보고서채택	o	임명	8	15	23
32	김종훈	미래창조과학부장관	사퇴	x	x	25	32	57
33	유정복	안전행정부장관	보고서채택	o	임명	11	21	32
34	서남수	교육과학기술부장관	보고서채택	o	임명	9	12	21
35	황교안	법무부장관	보고서채택	o	임명	10	31	41
36	유진룡	문화체육관광부장관	보고서채택	o	임명	6	5	11
37	김병관	국방부장관	보고서 미채택	x	임명	43	88	131
38	윤상직	산업통상자원부장관	보고서채택	o	임명	11	10	21
39	류길재	통일부장관	보고서채택	o	임명	10	6	16
40	조윤선	여성가족부장관	보고서채택	o	임명	11	15	26
41	서승환	국토교통부장관	보고서채택	o	임명	14	14	28
42	진영	보건복지부장관	보고서채택	o	임명	14	21	35
43	현오석	기획재정부장관	보고서 미채택	x	임명	26	33	59
44	이동필	농림축산식품부장관	보고서채택	o	임명	3	5	8
45	신제윤	금융위원장	보고서채택	o	임명	14	14	28
46	남재준	국가정보위원장	보고서채택	o	임명	11	14	25
47	한만수	공정거래위원장	인사청문요청안 철회	x	x	10	32	42
48	이성한	경찰청장	보고서채택	o	임명	6	10	16
49	김덕중	국세청장	보고서채택	o	임명	3	8	11
50	박한철	헌법재판소장	임명동의안가결	o	임명	7	12	19
51	채동욱	검찰총장	보고서채택	o	임명	9	15	24
52	최문기	미래창조과학부장관	보고서 미채택	x	임명	15	23	38
53	윤진숙	해양수산부장관	보고서 미채택	x	임명	22	33	55
54	이경재	방송통신위원장	보고서 미채택	x	임명	3	12	15
55	노대래	공정거래위원장	보고서채택	o	임명	4	6	10
56	최윤희	합동참모의장	보고서채택	o	임명	4	3	7
57	황찬현	감사원장	임명동의안가결	o	임명	25	37	62
58	김진태	검찰총장	보고서 미채택	x	임명	28	53	81
59	문형표	보건복지부장관	보고서 미채택	x	임명	10	13	23
계						478	802	1280

<표8> 종속변수 “X”인 인사청문회 공직후보자 20명

번호	성명	대상직위	지명발표일	임명동의· 보고서채택 사퇴·철회일	인사청문결과	결과	임명 여부
1	남주홍	통일부장관	20080218	20080228	인사청문요청안 철회	x	x
2	이춘호	여성(가족)부장관	20080218	20080224	인사청문요청안 철회	x	x
3	김성이	보건복지부장관	20080218	20080313	보고서 미채택	x	임명
4	박은경	환경부장관	20080218	20080227	인사청문요청안 철회	x	x
5	최시중	방송통신위원장	20080302	20080326	보고서 미채택	x	임명
6	김성호	국정원장	20080228	20080326	보고서 미채택, 미실시	x	임명
7	안병만	교육과학기술부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
8	장태평	농림수산식품부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
9	전재희	보건복지가족부장관	20080707	20080806	보고서 미채택, 미실시	x	임명
10	이동흡	헌법재판소장	20130103	20130219	임명동의안 철회	x	x
11	김용준	국무총리	20130124	20130130	사퇴	x	x
12	김종훈	미래창조과학부장관	20130213	20130304	사퇴	x	x
13	김병관	국방부장관	20130213	20130322	보고서 미채택	x	임명
14	현오석	기획재정부장관	20130217	20130322	보고서 미채택	x	임명
15	한만수	공정거래위원장	20130314	20130325	인사청문요청안 철회	x	x
16	최문기	미래창조과학부장관	20130314	20130418	보고서 미채택	x	임명
17	윤진숙	해양수산부장관	20130217	20130418	보고서 미채택	x	임명
18	이경재	방송통신위원장	20130324	20130417	보고서 미채택	x	임명
19	김진태	검찰총장	20131027	20131202	보고서 미채택	x	임명
20	문형표	보건복지부장관	20131025	20131113	보고서 미채택	x	임명

분석대상인 이명박 정부(2008년) 및 박근혜 정부(2013년)의 고위공직 후보자 59명 중에서 종속변수가 “X”인 대상자는 20명이다. 즉, 보고서 미채택, 미실시, 사퇴, 철회는 낙마(X)로 정의한 인원은 20명이 되는 것이다. 이는 전체 59명 중에 20명으로 33.9% 수준이다. 여기서 이명박 정부(2008년)는 전체 27명 중에 9명으로 33.3%이고, 박근혜 정부(2013년)는 전체 32명 중 11명으로 34.4%였다. 이들 20명 중에서 실제로 낙마한 경우는 7명(35%)이고, 인사권자인 대통령의 임명강행으로 인한 임명된 경우는 13명(65%)이다.

#### 4. 변수의 조작화 및 변수의 설정

이 연구에서는 공직후보자 인사청문회에 영향을 미치는 요인을 기사의 논조와 언론프레임을 설정하고 이러한 요인들이 갖는 영향에 대하여 탐구하고자 한다. 이를 위하여 아래에서는 공직후보자에 대한 언론프레임과 기사의 논조를 각각 조작적으로 정의하였다.

##### 1) 기사의 논조

인사청문회 통과 여부에 영향을 미치는 첫 번째 요인으로 기사의 논조를 설정하였다. 기사의 논조를 구분하는 기준은 이인옥·강주현(2013)이 제시한 기준을 기본으로 하되, 보다 명확한 기사 분류를 위하여 필요한 기준을 몇 가지 추가하였다. 추가한 기준은 사전조사 과정에서 연구자 간 토론을 통하여 결정하였다. 이렇게 도출된 기사 논조의 유형과 각각의 기준을 정리하면 <표8>와 같으며, 부정적 기사의 건수를 우호적 기사건수와 부정적 기사건수의 합으로 나눈 비율로 설정하였다.

<표9> 공직후보자에 대한 기사 논조의 유형과 정의

유 형	기 준
우호적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후보자의 경력 및 공직수행에 대한 긍정적인 측면을 부각한 기사</li> <li>- 후보자의 의혹에 대한 해명에 중점을 두고 보도된 기사</li> <li>.후보자의 의혹에 대한 해명만을 보도한 기사</li> <li>.후보자의 의혹에 대한 해명이 반대주장보다 월등히 많은 기사</li> <li>- 기사의 제목에 후보자에 대한 긍정적인 해석이 들어간 경우</li> <li>- 후보자를 지지하는 내용의 취재원 코멘트만 있는 경우</li> </ul>
중립적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순정보 전달</li> <li>- 후보자에 대한 의혹과 해명에 대한 보도가 양적인 측면이나 질적인 측면에서 큰 차이가 없는 경우</li> </ul>
비판적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후보자의 경력이나 직무수행 능력에 대한 부정적 평가</li> <li>- 후보자에 대한 의혹이나 비난에 중점을 두고 보도된 기사</li> <li>.후보자의 의혹을 제기하는 내용만을 보도한 기사</li> <li>.후보자의 의혹에 대한 문제제기가 해명보다 월등히 많은 기사</li> <li>- 기사의 제목에 후보자에 대한 부정적인 해석이 들어간 경우</li> <li>- 후보자를 비판하는 내용의 취재원 코멘트만 있는 경우</li> </ul>

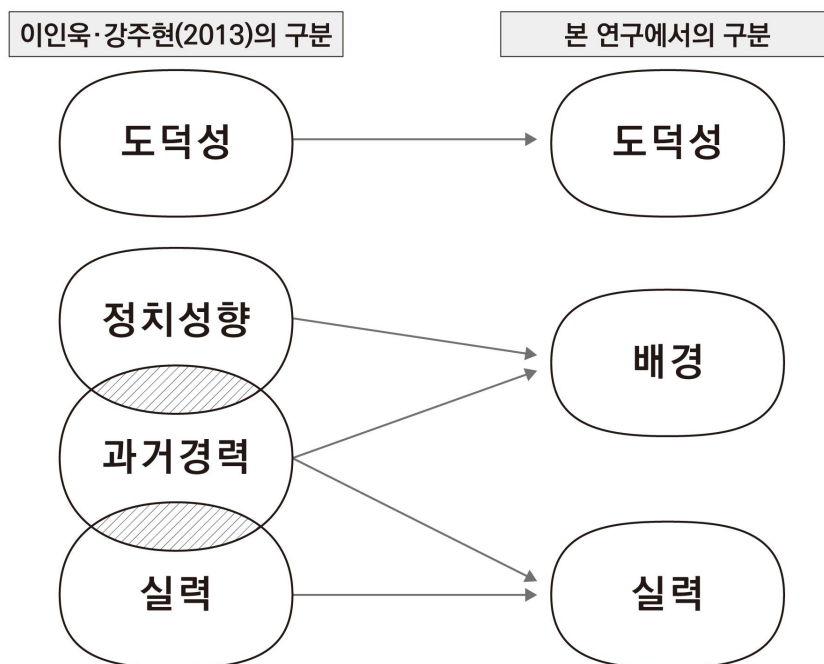
## 2) 후보자의 특성프레임

인사청문회 통과 여부에 영향을 미치는 두 번째 요인으로 후보자의 특성 프레임을 설정하였다. 인사청문회 제도의 도입 취지, 근거 법률 및 선행연구들을 참고해서 크게 2가지 기준으로 분류하였다. 후보자의 특성을 크게 ‘도덕성’과 ‘직무역량’(능력, 배경)으로 나누었다.

도덕성 범주의 세부사항은 재산문제(탈세, 부동산 투기, 전관예우,

로비), 병역비리(본인, 자녀 등), 학력논란(논문표절 및 학력위조), 위장전입, 일반적 도덕성 등으로 구분하였다. 그리고 직무역량 범주의 세부사항은 능력(직무관련), 배경(직무무관, 발언, 정치성향 등)으로 구분하였다.

이인욱·강주현(2013)은 한·미 양국의 언론 간 인사청문회 보도의 프레임의 차이를 분석함에 있어 공직후보자 자질 검증에 관한 프레임을 '도덕성', '정치 성향', '과거 경력', '실력'의 네 가지 유형으로 정의하였다. 그런데 이 네 가지 유형 중 정치 성향, 과거 경력, 그리고 실력 간에는 <그림 1>과 같이 서로 중첩되거나 유형구분이 모호한 상황들이 혼재해 있는 것으로 보인다.



<그림1> 이인욱·강주현(2013)의 언론 프레임 유형과 이 연구의 언론 프레임 간 차이

구체적으로 예를 들면 후보자의 정치 성향을 보도함에 있어 해당 후보자가 과거에 소속되어 있었던 단체를 근거로 후보자의 정치 성향에 관해 평가를 하는 경우가 있었고, 또는 후보자의 실력에 관해 언급을 하면서 과거 경력을 근거로 드는 경우가 있었다. 다시 말해서, '과거 경력'이라는 개념은 '정치 성향'과 '실력'의 근거로서 활용될 수 있다는 점에서 중첩되는 개념이라는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 이 연구에서는 직무역량 프레임을 능력(실력)과 배경으로 분류하였다. 후보자의 정치적 성향이나 과거 경력 그 자체를 언급하는 기사의 내용은 '배경'으로 분류하고, 과거 경력을 들어 후보자의 실력이나 자질을 평가하는 기사의 내용은 '실력'으로 분류하였다. 각 변수별 조작적 정의는 각각의 프레임에 관한 기사건수로 설정하였다.

<표10> 언론의 후보자 도덕성 프레임의 유형과 세부사항

범주	세부사항
재산문제, 부동산투기	증여세, 상속세 탈루 등 각종 세금 문제 재산 축소신고, 재산 증식 목적의 부동산 취득
병역 비리	자녀 또는 본인의 정당하지 못한 군 면제
학력 논란	논문표절, 대필, 이중계재, 학위문제, 학력위조
위장전입	주민등록상의 거주지와 실거주지 불일치
일반적 도덕성	음주운전, 고급골프, 고위공직자로서의 도덕적인 태도 언급



<표11> 언론의 후보자 직무능력 프레임의 유형과 세부사항

범주	세부사항
능력(실력)	직무와 관련한 과거 경력이나 직업 및 발언
	현안에 대한 판단
	부서 및 업무이해도
배경	직무와 관련 없는 과거 경력이나 직업 및 발언
	국가관 및 역사관
	정치적 성향, 이념

### 3) 기타 통제변수

앞서 설정한 변수들 이외에 인사청문회 통과여부에 영향을 미치는 변수들을 기타 통제변수로 삼았다. 성별(남, 여), 나이(40대, 50대, 60대, 70대), 학력(서울대, 상위권, 기타), 경력(정치인, 법조인, 교수, 관료, 기타), 출신지역(경상, 전라, 충청, 서울경기, 기타) 등으로 통제변수로 하였다. 너무 많은 더미 변수의 존재로 인하여 결과값이 명확하게 나오지 않고, 상쇄될 우려가 있어서 기타통제변수도 일정한 범주 및 수준으로 구분하였다.

## 5. 연구모형

### 1) 코딩 및 신뢰도 측정

앞서 논의한 기준에 따른 기사 분류는 전체 분석대상이 되는 1832

개 기사(조선일보 740건, 한겨레신문 1092건)를 세 명의 연구자들이 나누어 수행하였다. 조선일보의 740건 중에서 이명박 정부의 기사는 262건, 박근혜 정부의 기사는 478건이었고, 한겨레신문의 1092건 중에서 이명박 정부의 기사는 290건, 박근혜 정부의 기사는 802건이었다.

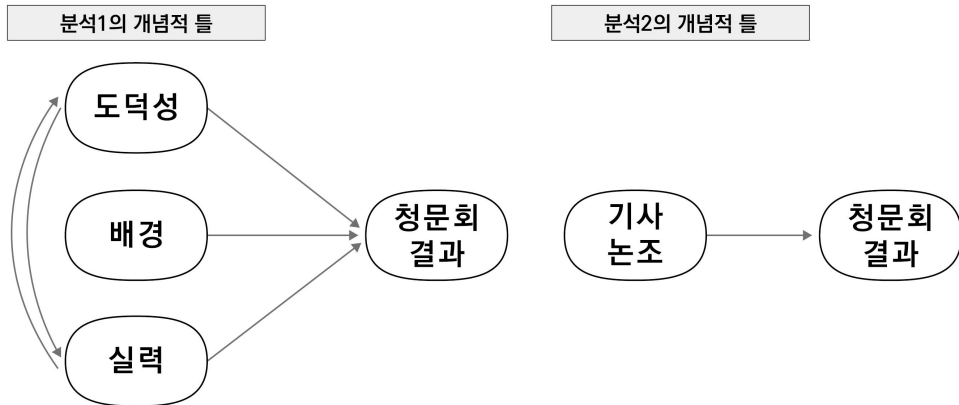
코딩 연구에 앞서 연구자들 간의 분류 유형과 대한 합의와 이해도를 높이기 위하여 우선 <표9>, <표10>, <표11>으로 코딩의 기준을 세웠다. 그리고 코딩의 신뢰도를 높이기 위하여 우선 분석대상 언론 보도 중 시범으로 코딩하는 과정을 거쳤다. 그리고 각각 실제 코딩 중에서는 분류가 어려운 기사들에 대하여는 별도 분류 후 토론 과정을 거쳐 합의한 후 결정을 하였다. 즉, 교차검증 작업을 통해 코딩의 오류를 최소화하기 위하여 노력했다. 그리고 코딩의 신뢰성을 높이기 위하여 기사의 내용이 후보자의 인사청문회와 전혀 관계없는 경우나, 수많은 예시 중에 이름만 나오는 경우 등의 경우에는 코딩에서 제외했다. 물론 이또한 연구자들간의 토론 및 합의를 통해 결정했다.

코딩의 방식은 우선 기사의 논조를 우호적인지, 중립적인지, 비판적인지를 살펴보고, 도덕성인지 직무능력인지, 그리고 도덕성이라면 세부적(재산, 병역, 학력, 위장전입, 일반도덕성)으로, 직무능력이라면 세부적(능력, 배경)으로 하였다.

## 2) 분석모형 및 개념적 틀

이 연구의 목적은 공직후보자의 인사청문회 통과여부에 대하여 해당 공직후보자의 언론 프레임과 기사의 논조가 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것이다. 이를 위하여 공직후보자의 인사청문회보고서 채택 여부 기준으로 종속변수로 하고, 이에 대한 독립변수의 영향력을 분석하는 로지스틱회귀분석(Logistic regression analysis)을 수행

하였다. 분석은 언론 프레임의 영향력을 분석하는 부분과 기사 논조의 영향력을 분석하는 부분으로 나누어 2회 실시하였다.



<그림 2> 분석의 개념적 틀

첫 번째 분석에서 사용될 변수들은 앞서 언급한 '도덕성', '직무능력'의 두 가지 프레임에 대한 기사건수이다. 이를 모형으로 나타내면 아래와 같다.

$$\ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \epsilon_i$$

$$i = 1, 2, \dots, 25, 59$$

$$X_{1i} = \text{도덕성 기사건수}$$

$$X_{2i} = \text{직무능력 기사건수}$$

기사 논조를 위하여 두 번째 분석에서 사용될 변수들은 '우호적', '중립적', '비판적'의 세 가지 프레임 중 '중립적'을 제외한 두 가지 변수에 대한 기사건수 비율이다. 이를 모형으로 나타내면 아래와 같

다.

$$\ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_i + \epsilon_i$$

$$i = 1, 2, \dots, 59$$

$$X_i = \text{기사의 논조}$$

## 제 5 장 회귀분석 결과 및 해석

### 1. 연구문제의 회귀분석 결과

#### 1) 코딩결과

코딩 과정에서 고위공직 후보자의 인사청문회와 명확한 관련이 없는 기사 803건을 제외하고 총 1029건의 기사에 대하여 코딩을 실시하였다. 제외기사 건수가 많았던 것은 고위공직 후보자의 인사청문회와 관련된 기사가 아닌 다른 기사들이 많았고, 또 다른 이유는 공직명과 이름만 나오는 단신성 기사의 경우는 인사청문회 통과여부에 영향을 미치지 못하기 때문이다. 그래서 분석의 정확성을 높이기 위해 제외하다보니 제외기사의 숫자가 늘어난 측면이 있다.

코딩 결과는 <표12-1, 2>와 같다. 분석1을 위한 언론프레임 변수들 중 도덕성 프레임이 545건으로 전체의 53%를 차지했고, 직무능력(능력+배경) 프레임이 484건으로 나타났다. 이는 전체의 47%의 수준이고, 사실상 도덕성 프레임과 직무능력 프레임의 비율이 양적으로서는 거의 비슷하다고 볼 수 있다. 일반적으로 도덕성 프레임이 대부분이라고 생각하는 상식과는 달리, 후보자의 이력을 소개하고 과거의 행적 등이 대체로 동반되기 때문에 이러한 코딩이 나왔다고 분석된다.

<표13-1, 2>는 각각의 프레임을 세분화 하여 코딩한 수치이다. 예를 들어, 도덕성 프레임 하나에, 그 세부적으로 재산 문제, 병역 문제, 학력 문제 등 3가지가 동시에 코딩될 수도 있다. 도덕성 프레임 중에서는 재산 문제가 58%로 압도적으로 높았고, 일반도덕성 문제(24%), 병역 문제(10%), 위장 전입 문제(5%), 학력 문제(4%)순으로

나타났다. 그리고 직무역량 프레임 중에서는 능력(55%), 배경(45%) 이 비슷한 수치로 코딩이 되었다.

분석2를 위한 기사논조를 코딩한 결과를 살펴보면 부정적 기사가 678건으로 전체의 66%를 차지할 정도로 대부분을 차지했다. 반면, 우호적인 기사는 98건으로 전체의 10%, 중립적인 기사는 253건으로 25%를 차지했다. 이것은 부정적 기사가 기사적 가치가 더 높은 언론의 특성에 따른 결과로 보여 진다.

<표12-1> 인사청문회 공직후보자별(이명박 정부) 코딩결과

번호	후보자명	대상직위	언론프레임		기사논조		
			도덕성	직무능력	우호	중립	부정
1	어청수	경찰청장	1	5	1	3	2
2	한승수	국무총리	17	21	11	11	16
3	김도연	교육인적자원부장관	3	2	1	3	1
4	이상희	국방부장관	1	5	3	3	0
5	유명환	외교통상부장관	6	4	3	2	5
6	정운천	농림부장관	0	3	2	0	1
7	이윤호	산업자원부장관	2	1	0	2	1
8	정종환	건설교통부장관	1	5	3	1	2
9	강만수	재정경제부장관	1	5	2	2	2
10	이영희	노동부장관	9	9	1	5	12
11	남주홍	통일부장관	18	11	0	7	22
12	이춘호	여성(가족)부장관	13	2	0	0	15
13	원세훈	행정안전부장관	4	1	1	3	1
14	유인춘	문화관광부장관	15	5	6	5	9
15	김성이	보건복지부장관	14	3	0	1	16
16	박은경	환경부장관	30	3	0	2	31
17	김경한	법무부장관	9	2	1	5	5
18	최시중	방송통신위원장	16	16	1	9	22
19	김성호	국정원장	25	8	1	9	23
20	김태영	합동참모의장	0	1	1	0	0
21	김하중	통일부장관	2	9	5	5	1
22	이만의	환경부장관	5	2	2	1	4
23	변도운	여성부장관	3	5	0	5	3
24	안병만	교육과학기술부장관	5	4	0	5	4
25	장태평	농림수산식품부장관	0	2	1	1	0
26	전재희	보건복지가족부장관	0	3	1	2	0
27	김황식	감사원장	3	5	4	1	3

<표12-2> 인사청문회 공직후보자별(박근혜 정부) 코딩결과

번호	후보자명	대상직위	언론프레임		기사논조		
			도덕성	직무능력	우호	중립	부정
28	이동흡	헌법재판소장	83	31	0	7	107
29	김용준	국무총리	24	15	5	10	24
30	정홍원	국무총리	18	13	2	12	15
31	윤병세	외교부장관	6	3	0	4	5
32	김종훈	미래창조과학부장관	4	22	6	4	16
33	유정복	안전행정부장관	9	5	0	4	10
34	서남수	교육과학기술부장관	5	6	1	3	7
35	황교안	법무부장관	16	11	1	4	22
36	유진룡	문화체육관광부장관	4	2	3	3	0
37	김병관	국방부장관	56	25	0	5	76
38	윤상직	산업통상자원부장관	6	5	3	2	6
39	류길재	통일부장관	4	6	2	5	3
40	조운선	여성가족부장관	7	5	1	2	9
41	서승환	국토교통부장관	2	11	2	9	2
42	진영	보건복지부장관	5	10	2	6	7
43	현오석	기획재정부장관	14	20	0	9	25
44	이동필	농림축산식품부장관	2	3	1	4	0
45	신제윤	금융위원장	3	9	2	5	5
46	남재준	국가정보원장	5	8	1	4	8
47	한만수	공정거래위원장	14	15	0	5	24
48	이성한	경찰청장	6	4	1	2	7
49	김덕중	국세청장	1	5	1	5	0
50	박한철	헌법재판소장	5	8	2	5	6
51	채동욱	검찰총장	0	10	3	7	0
52	최문기	미래창조과학부장관	8	10	1	4	13
53	윤진숙	해양수산부장관	1	32	0	5	28
54	이경재	방송통신위원장	1	8	0	2	7
55	노대래	공정거래위원장	3	6	1	5	3
56	최윤희	합동참모의장	0	5	2	3	0
57	황찬현	감사원장	13	8	2	5	14
58	김진태	검찰총장	10	11	2	4	15
59	문형표	보건복지부장관	7	12	0	7	12
합계(1029)			545	484	98	253	678



<표13-1> 인사청문회 공직후보자별(이명박 정부, 세부 프레임)

코딩결과

번호	후보자명	대상직위	도덕성					직무능력	
			재산 문제	병역 문제	학력 문제	위장 전입	일반 도덕성	능력	배경
1	어청수	경찰청장	1	0	0	0	3	3	3
2	한승수	국무총리	10	0	7	3	7	14	14
3	김도연	교육인적자원부장관	3	0	0	0	0	2	3
4	이상희	국방부장관	1	0	0	0	0	4	1
5	유명환	외교통상부장관	5	1	0	0	0	3	1
6	정운천	농림부장관	0	0	0	0	0	1	2
7	이윤호	산업자원부장관	0	1	0	0	1	2	0
8	정종환	건설교통부장관	2	0	0	0	0	4	0
9	강만수	재정경제부장관	1	0	0	0	0	5	1
10	이영희	노동부장관	6	1	0	0	2	8	1
11	남주홍	통일부장관	18	0	3	0	10	1	13
12	이춘호	여성(가족)부장관	15	0	0	0	0	0	2
13	원세훈	행정안전부장관	2	3	0	0	0	1	0
14	유인촌	문화관광부장관	15	0	0	0	0	5	1
15	김성이	보건복지부장관	6	0	8	0	6	1	3
16	박은경	환경부장관	32	0	0	2	1	1	2
17	김경한	법무부장관	5	1	0	0	3	2	0
18	최시중	방송통신위원장	14	6	0	1	1	6	20
19	김성호	국정원장	20	0	0	0	8	5	3
20	김태영	합동참모의장	0	0	0	0	0	1	0
21	김하중	통일부장관	2	0	0	0	0	6	6
22	이만의	환경부장관	3	1	0	1	0	2	1
23	변도윤	여성부장관	3	0	0	0	0	5	1
24	안병만	교육과학기술부장관	0	0	1	0	4	4	0
25	장태평	농림수산식품부장관	0	0	0	0	0	2	0
26	전재희	보건복지가족부장관	0	0	0	0	0	2	1
27	김황식	감사원장	0	1	0	0	2	5	2

<표13-2> 인사청문회 공직후보자별(박근혜 정부, 세부 프레임)

코딩결과

번호	성명	대상직위	도덕성					직무능력	
			재산	병역	학력	위장 전입	일반 도덕성	능력	배경
28	이동흡	헌법재판소장	63	2	0	10	53	13	24
29	김용준	국무총리	22	17	0	1	1	11	14
30	정홍원	국무총리	12	10	0	4	2	8	7
31	윤병세	외교부장관	2	0	0	1	4	4	0
32	김종훈	미래창조과학부장관	2	0	0	0	2	17	10
33	유정복	안전행정부장관	8	0	0	0	1	1	5
34	서남수	교육과학기술부장관	1	1	0	0	3	3	3
35	황교안	법무부장관	11	7	0	0	1	2	11
36	유진룡	문화체육관광부장관	2	0	0	2	0	3	1
37	김병관	국방부장관	54	0	0	6	33	21	18
38	윤상직	산업통상자원부장관	5	0	0	0	1	5	0
39	류길재	통일부장관	0	0	2	0	2	5	3
40	조운선	여성가족부장관	6	0	0	0	1	2	4
41	서승환	국토교통부장관	1	1	0	0	0	9	2
42	진영	보건복지부장관	3	0	0	0	2	6	5
43	현오석	기획재정부장관	11	2	0	1	4	16	9
44	이동필	농림축산식품부장관	0	0	0	0	0	3	1
45	신제윤	금융위원장	1	0	0	0	2	5	4
46	남재준	국가정보원장	4	0	0	0	1	4	6
47	한만수	공정거래위원장	13	0	1	0	2	11	13
48	이성한	경찰청장	4	0	3	0	0	3	3
49	김덕중	국세청장	0	0	0	0	1	6	1
50	박한철	헌법재판소장	4	0	0	0	1	5	5
51	채동욱	검찰총장	0	0	0	0	0	8	5
52	최문기	미래창조과학부장관	6	0	2	0	1	11	5
53	윤진숙	해양수산부장관	0	0	0	0	1	29	13
54	이경재	방송통신위원장	1	0	0	0	0	1	8
55	노대래	공정거래위원장	2	0	0	0	1	6	2
56	최윤희	합동참모의장	0	0	0	0	0	5	0
57	황찬현	감사원장	0	8	1	3	4	6	5
58	김진태	검찰총장	6	5	0	0	0	5	11
59	문형표	보건복지부장관	7	0	0	0	0	10	6

## 2) 언론 프레임 유형의 영향

언론 프레임을 독립변수로 설정한 분석결과는 <표14 ~ 16>와 같다. <표14>의 모형에서는 도덕성, 직무능력의 언론 프레임 변수를 독립변수로 한 분석결과를 나타내고 있다.  $\text{Exp}(\beta)$ 을 해석해보면 도덕성 프레임과 직무능력 프레임 모두 인사청문회 통과 여부에 있어 유의미한 효과를 보이는 것으로 나타났다. 이는 다른 변수들(성별, 나이, 학력, 이전경력, 출신지역 등)을 통제하였을 때 도덕성과 직무능력의 프레임에 해당하는 기사의 건수가 많아질수록 해당 후보자가 인사청문회에서 낙마하는 경향이 높아진다는 것을 의미한다. 도덕성에 관한 기사가 한 건 늘어날수록 통과 확률은 약 15% 감소하는 것으로 볼 수 있으며, 직무능력에 관한 기사가 한 건 늘어날수록 통과 확률은 약 18% 감소하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 직무능력이라고 볼 수 있는 능력(직무관련)과 배경(직무무관) 프레임의 비중이 높을수록 인사청문회 보고서가 채택될 가능성이 더 낮아진다는 것이다. 기사건수에 있어서는 '도덕성' 프레임(545건)이 더 많음에도 불구하고, 실질적으로 '직무능력' 프레임(484건)에서 조금 더 강한 영향력이 나타난다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 분석결과에서 나타난 것처럼 '도덕성' 프레임이 갖는 영향은 보다는 '배경', '실력'과 관련한 직무능력 프레임의 영향력이 더욱 높다. 코딩한 결과에서 '도덕성'에 관한 기사건수가 가장 많았음을 고려해볼 때, 비록 기사건수는 작더라도 '배경'이나 '실력'에 관하여 부정적 프레임이 형성되는 것이 인사청문회 후보자에 있어서 상대적으로 더 치명적일 수 있다는 것이다.

그리고 '직무능력' 프레임 중에서는 '능력(실력)' 부분이  $\beta = -0.2502$ 로, 유의수준 0.1 하에서 유의미한 결과가 나타났다. 이는 능력(실력)에 관한 기사가 한 건 증가할수록 통과확률은 약 26% 감소하는

것으로 볼 수 있다. 즉, 직무와 관련 있는 능력의 부분이 직무와 관련 없는 배경 프레임보다 더 강한 영향력을 미치는 것으로 드러났다. 직무능력 프레임의 비중은 능력 프레임(55%), 배경 프레임(45%)로 비슷하게 적용되지만, 배경 프레임 보다는 능력 프레임이 유의미하게 작용을 하였다.

한편, 도덕성 프레임을 세부적으로 적용해보면, ‘재산(금전)’ 프레임일 경우에는 유의수준 0.1에서 유의미하게 나타났다. 이 경우 금전문제에 관한 기사가 한 건 증가할수록 통과확률은 약 38% 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 이 결과는 다소 의아할 수도 있다. 도덕성 프레임에 의한 결과보다 도덕성의 세부프레임 중 재산(금전) 프레임의 경우에 더 강한 유의미한 결과가 나왔기 때문이다. 이는 간단히 2가지 이유로 추정해 볼 수 있다. 첫째, 도덕성 프레임 중 재산(금전) 이외의 프레임들이 결과를 희석시켜서 도덕성 프레임 전체가 상대적으로 덜한 영향을 미쳤을 수 있다. 둘째, 도덕성 프레임 숫자 자체가 높았는데 낙마 하지 않고, 임명동의를 받거나 보고서 채택된 경우가 도덕성 프레임의 결과값이 상대적으로 약한 영향력 관계를 만들었을 것이다. 이는 주로 국무총리 후보자 한승수, 정홍원 등이 해당된다. 이는 국무총리라는 자리의 중요성, 그 당시 정치적 상황이 있었기에 언론의 도덕성 프레임을 통한 부정적 기사가 많았더라도 영향이 크게 적용되지 못했다. 즉, 연구에서의 한계점인 외부적 요인(고위공직의 특성) 중에 하나인 것으로 추정할 수 있다.

<표14> 언론 프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석)

	계수	유의확률	exp( $\beta$ )
도덕	-.1544*	0.078	0.8569
직무능력	-.1976**	0.027	0.8207
성별	-.5802	0.646	1.7864
학력_서울대학교	.0036	0.998	1.0036
학력_중위권 대학	.1453	0.905	1.1564
경력_정치인	-1.4201	0.446	0.2417
경력_법조인	.4994	0.744	1.6478
경력_교수	-1.6971	0.202	0.1832
경력_공무원	-.0870	0.947	0.9167
지역_경상	-1.1216	0.461	0.3257
지역_전라	-.0395	0.983	0.9613
지역_충청	-1.0743	0.51	0.3415
지역_서울	-.5902	0.673	0.5542
상수	3.3676	0.078	29.0087
R <sup>2</sup>	.2295**		

\*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

도덕과 직무능력 프레임으로 구분하여 분석한 결과 도덕 프레임과 직무능력 프레임이 각각 유의수준 0.05, 0.1 하에서 모두 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. Odds ratio를 나타내는 계수를 비율 개념으로 치환한 Exp( $\beta$ )를 해석해보면, 도덕 프레임의 경우 Exp( $\beta$ )가 0.8569를 나타냄에 따라 도덕에 관한 기사가 한 건 늘어날수록 통과 확률은 약 15% 감소하는 것으로 볼 수 있으며, 직무능력 프레임의 경우 관련 기사가 한 건 늘어날수록 통과 확률이 약 18% 감소하는 것으로 볼 수 있다. R<sup>2</sup>가 나타내는 모형의 설명력은 약 23% 수준이며, 이는 유의수준 0.05하에서 유의미한 것으로 나타

났다. 도덕 프레임보다 직무능력 프레임의 영향력이 보다 더 크다는 것은 주목할 만 하다. 왜냐하면 일반적으로 언론에서 언급하는 것은 주로 도덕성의 문제로 낙마했다고 지적하기 때문이다. 하지만 통계 분석결과에서는 도덕성 프레임도 영향을 미치지만 직무능력 프레임이 보다 더 강한 영향력을 미친다고 보여준다.

<표15> 직무능력에 관한 언론 프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석)

	계수	유의확률	exp( $\beta$ )
능력_실력	-.3075*	0.079	0.7353
능력_배경	-.1873	0.128	0.8292
성별	.2433	0.844	1.2754
학력_서울대학교	-.2206	0.853	0.8020
학력_중위권 대학	-.6935	0.551	0.4998
경력_정치인	-.6977	0.698	0.4977
경력_법조인	-.6500	0.662	0.5220
경력_교수	-1.8771	0.176	0.1530
경력_공무원	-.2711	0.846	0.7626
지역_경상	-.3930	0.798	0.6750
지역_전라	.6923	0.714	1.9983
지역_충청	-.4817	0.756	0.6177
지역_서울	-.1007	0.943	0.9042
상수	3.3039	0.108	27.2175
R <sup>2</sup>		.2830*	

\*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

직무능력 프레임을 실력과 배경으로 세분화할 경우 실력 프레임이 유의수준 0.1 하에서 유의미한 것으로 나타났다. 모형의 설명력은 약 28%로 나타났으며, 이때 직무능력 중에서도 실력에 관한 기사가

한 건 증가할수록 통과확률은 약 26% 감소하는 것으로 볼 수 있다. 직무능력 프레임 중에서도 실력에 관한 프레임이 유의미하게 중요한 영향력을 미치는 것으로 드러났다. 즉 관련 직무와 관련된 직업이나 경력에 대한 것이 고위공직 후보자의 적합성 여부를 결정하는 중요한 요소로 나타났다.

<표16> 도덕에 관한 언론 프레임이 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석)

	계수	유의확률	exp(β)
도덕_금전	-.4838**	0.022	0.6165
도덕_군대	-.2192	0.522	0.8031
도덕_논문표절	-3.0395	0.204	0.0479
도덕_위장전입	6.6514	0.066	773.8608
도덕_기타 일반	-1.2651	0.117	0.2822
성별	1.7748	0.237	5.8990
학력_서울대학교	-.5778	0.678	0.5611
학력_중위권 대학	-.5223	0.723	1.6860
경력_정치인	-.0388	0.989	0.9619
경력_법조인	2.1320	0.364	8.4317
경력_교수	-1.0237	0.559	0.3593
경력_공무원	.5362	0.748	1.7095
지역_경상	-7.9574	0.316	0.0004
지역_전라	-7.3519	0.359	0.0006
지역_충청	-8.5113	0.289	0.0002
지역_서울	-7.1522	0.366	0.0008
상수	8.9849	0.263	7981.5560
R <sup>2</sup>		.4852**	

\*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

도덕에 관한 프레임을 다섯 가지로 세분화하여 살펴볼 경우 금전적

문제에 관한 기사가 독립변수로서 유의수준 0.05 하에서 의미를 갖는 것으로 나타났다. 모형의 설명력은 0.4852로 나타났으며, 이 경우 금전문제에 관한 기사가 한 건 증가할수록 통과확률은 약 38% 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 최준영·전진영(2012)의 연구결과에 따르면 후보자의 사적 차원에서 제기 되고 있는 윤리적 문제는 국회의 임명 동의여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 변수들의 영향을 통제한 상태에서 후보자가 부동산투기, 위장전입, 병역비리 등의 윤리적 문제에 있어서 하나 혹은 그 이상의 문제에 연루되어 있다는 의혹이 제기된 경우 그러한 의혹이 제기되지 않은 후보자들보다 국회의 임명 동의를 받을 가능성이 떨어지는 것으로 나타났다. 그래서 후보자의 윤리적 문제는 단순히 인사청문회에서 쟁점으로 제기되는 차원에 그치는 것이 아니라 실제로 후보자에 대한 국회의 임명 동의 가능성을 떨어뜨리고 있다는 점을 보여주고 있다.

그리고 유명희·홍준형(2011)의 연구분석 결과와도 일치한다. 이에 따르면 병역의혹, 위장전입, 논문표절, 일반도덕성 관련된 등의 의혹은 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 위 의혹들은 인사청문회 과정에서 많은 논란이 있는 사항들이나 실제 공직자 후보자 임용에는 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다고 지적하였다. 부동산 투기 및 세금탈루의 경우에만 통계적으로 유의미했다. 즉, 부동산 투기의 의혹이 있을 경우 고위공직 후보자가 임용되지 못할 확률이 높아진다는 것이다. 결과적으로 고위공직 후보자에 관한 도덕성 의혹들 중 재산증식과 관련된 부동산 투기, 세금 탈루의 의혹이 고위공직 후보자의 임용을 저해하는 유의미한 변수로 작용한다. 이는 도덕성 관련 인사검증에 있어 다른 요인보다 재산 관련 의혹이 중요시되기 때문 일수도 있고, 많은 도덕성 의혹 중 재산 관련 의혹들이 국민의 부정적 여론에 더 큰 영향을 미치기 때문일 수도 있으며, 이에 따라 언론은 재산 관련 의혹에 대해 임명권자에 정치적 부



담으로 작용하였을 수도 있다. 이 밖에 과거 사회지도층의 경우 병역 면제나 위장전입 등이 묵인되는 사회분위기 속에서 활동하여 왔기 때문에 이를 고위공직자 임용의 영향력 있는 기준으로 삼을 수 없었을 가능성도 있다. 또한 한편으로 군대는 남성 후보자들에게만 해당이 되고, 논문표절은 학자 출신의 후보자들에게만 한정되는 등, 특정 세부 프레임은 특정 요소만을 한정하기 때문에 유의미성이 다소 떨어졌을 가능성도 존재한다.

### 3) 기사 논조의 영향

기사의 논조를 독립변수로 설정한 분석결과는 <표17>과 같다. 기사 논조는 우호적 기사와 부정적 기사의 합계 중 부정적 기사가 차지하는 비율로 설정을 하였다. 이 때 비율은 0에서 1사이의 값을 가지며, 비율이 0에 가까울수록 우호적, 1에 가까울수록 부정적, 그리고 0.5에 가까울수록 중립적이라는 것을 의미한다. <표17>에 나타난 분석결과를 살펴보면 유의수준 0.01하에서 부정적 기사가 유의미한 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 당연한 결과라고 볼 수 있다. 하지만 실질적 검증을 한 것에 의미를 둘 수 있다.

<표17> 기사논조가 인사청문회 통과여부에 미치는 영향(로지스틱 회귀분석)

	계수	유의확률	exp( $\beta$ )
긍정적 기사	1.7673	0.152	5.8549
중립적 기사	.7578*	0.085	2.1336
부정적 기사	-.3598***	0.002	0.6978
성별	2.5159	0.128	12.3778
학력_서울대학교	-1.3325	0.403	0.2638
학력_중위권 대학	-1.0572	0.508	0.3474
경력_정치인	-2.8744	0.285	0.0564
경력_법조인	-.4200	0.835	0.6570
경력_교수	-1.5595	0.394	0.2102
경력_공무원	-.1995	0.905	0.8191
지역_경상	-2.3738	0.236	0.0931
지역_전라	-1.5821	0.565	0.2055
지역_충청	-2.1542	0.297	0.1160
지역_서울	-3.1021	0.127	0.0450
상수	3.8931	0.135	49.0618
$R^2$		.4725***	

\*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

기사의 논조를 중심으로 살펴보면, 부정적 기사( $\beta=-0.3598$ )가 유의미한 효과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 부정적 기사가 한 건 증가할수록 청문회 통과 확률은 약 30% 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 통제변수로 포함한 성별과 학력의 경우 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 모형의 설명력은 47%수준이고, 유의수준 0.01하에서 유의한 것으로 나타났다.

#### 4) 사설 존재여부의 영향

아래 <표18>에서 보다시피, 사설과 인사청문회 결과는 일정한 관계를 가지고 있다고 추정할 수 있다. 특히 사설에 2번 이상 지면기사로 나왔던 후보자의 인사청문회 결과는 강한 관계를 가진다. 조선일보의 경우에는 사설에 2번 이상 이름이 실린 고위공직 후보자의 경우 100%로 통과하지 못하였고, 한겨레신문의 경우에도 83%의 낙마비율(통과 못함)로 나타났다.

<표18> 사설의 존재여부와 인사청문회 통과와의 관계 현황

구분	사설 건수	건수 구분	대상 인원	x비율 (통과x)	대상구성원
조선 일보	29	2번 이상	7명	100%	이춘호, 박은경, 이동흡, 김종훈, 김병관, 현오석, 윤진숙
		1번	12명	42%	한승수 외 11명
한겨레 신문	58	2번 이상	12	83%	한승수, 박은경, 최시중, 김성호, 이동흡, 김용준, 김종훈, 김병관, 현오석, 채동욱, 윤진숙, 이경재
		1번	14	43%	남주홍 외 13명

<표19> 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직 후보자 명단

번호	성명	대상직위	언론프레임		기사논조			종속변수 'X' 여부	
			도덕성	직무 능력	우호	중립	부정	결과	임명 여부
1	이춘호	여성(가족) 부장관	13	2	0	0	15	X	X
2	박은경	환경부장관	30	3	0	2	31	X	X
3	이동흡	헌법재판소 장	83	31	0	7	107	X	X
4	김종훈	미래창조과 학부장관	4	22	6	4	16	X	X
5	김병관	국방부장관	56	25	0	5	76	X	임명
6	현오석	기획재정부 장관	14	20	0	9	25	X	임명
7	윤진숙	해양수산부 장관	1	32	0	5	28	X	임명

위의 <표19>에서 알 수 있듯이, 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직 후보자의 경우, 7명 전원 '임명동의가결 및 보고서 채택'을 받지 못했다. 결과적으로 이명박 정부의 이춘호 후보자(인사청문요청안 철회) 및 박은경 후보자(인사청문요청안 철회)는 결국 낙마했고, 박근혜 정부의 이동흡 후보자(임명동의안 철회), 김종훈 후보자(사퇴)는 낙마했고, 반면 김병관 후보자(보고서 미채택), 현오석 후보자(보고서 미채택), 윤진숙 후보자(보고서 미채택)은 대통령의 임명 강행으로 인하여 임명이 되었다. 이것은 이명박 정부에서는 논란이 된 2명의 후보자를 모두를 낙마시켰지만, 박근혜 정부는 5명 중 3명은 임명 강행을 함으로써 2명만 낙마시켰음을 보여준다. 이러한 임명강행의 사례 때문에 본 연구에서 종속변수 'X'를 보고서 미채택을 포함하여

미실시, 철회, 부결, 낙마 등을 다 포함시켰다.

<표20> 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직 후보자 명단(정리)

구분	인원	기사수	프레임		기사 논조		
			도덕성	직무능력	우호	중립	부정
대상자	7	336	201	135	6	32	298
전체	59	1029	545	484	98	253	678
비율	11.9%	32.7%	36.9%	27.9%	6.1%	12.6%	44.0%

<표20>을 보면 조선일보 사설에 2번 이상 게재된 고위공직 후보자 명단은 전체 59명 중에 7명으로 전체의 11.9%에 불과하다. 그러나 기사수는 전체의 1029건 중 7명의 기사수는 336건으로 전체의 32.7%이다. 이는 인원 대비 거의 3배에 가까운 수치이다. 기사수가 많은 만큼 논란이 되었기에 사설에서 다루었을 수도 있고, 사설에서 다룸으로써 기사수도 더 많이 나왔을 수도 있다, 그 선후관계는 명확하게 판단할 수는 없지만, 사설과 고위공직 후보자의 낙마(임명동의안 부결, 철회, 사퇴, 보고서 미제출 등)는 일정한 관계는 있는 것으로 보인다.

## 2. 해석

이번 연구에서는 공직후보자에 대한 언론보도가 인사청문회 결과에 미치는 영향 분석을 시도하였다. 이를 위해 언론보도를 2가지 프

레이프 유형('도덕성', '직무능력')과 3가지 논조('우호적', '중립적', '부정적')로 세분화하여 독립변수로 설정하였다. 그리고 인사청문회 결과보고서 채택/임명동의안 가결 등을 종속변수로 설정하여 독립변수와 종속변수 사이의 인과관계를 분석했다. 이처럼 독립변수를 세부적으로 정의함으로써 기존 선행연구가 언론보도 구분방식(긍정적/부정적)에 비해 조금 더 다양한 영향력 관계를 실증적으로 검증했다는 점에서 이번 연구의 가장 큰 의미가 있다. 해석은 다음과 같다.

첫째, 분석결과 공직후보자에 대한 '직무능력' 프레임 언론보도가 청문회보고서 채택여부에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인사청문회에서 도덕성 프레임의 언론보도가 가장 높은 비율을 차지하는 만큼 그 영향력도 높을 것이라는 일반적인 예상과는 배치되는 결과이다. 언론에서 주로 도덕성 문제로 자질의 문제제기를 통해 낙마한다는 것이 일반적인 상식이다. 이는 지극히 직관적이다. 인사청문회가 고위공직자의 자질이라고 하는 도덕성과 직무능력 차원을 살펴보는 것인데, 사실상 직무능력을 잘 살펴보기란 쉽지 않다. 하지만 도덕성의 문제는 아주 판단이 쉽고, 직관적으로 이해가 가능한 판단력만 있으면 가능하다. 그렇기 때문에 누구나 쉽게 받아들이고, 수용될 것이라는 것이다.

하지만 이 연구의 결과는 일반적으로 받아들이는 상식과 다른 결과를 보여준다. 이는 2가지 정도로 해석할 수 있다. 첫 번째 해석은 언론보도 중 '도덕성' 프레임의 영향력이 적은 것은 '도덕성' 프레임의 보도가 너무 일반화되어 있기 때문이라는 해석이다. 앞서 기술통계 부분에서도 살펴보았듯이 대부분의 후보자의 경우 도덕성 프레임의 언론보도가 높은 비율을 차지한다. 이는 정부의 인사검증시스템<sup>4)</sup>에서 기본적으로 조사 및 검토함에도 불구하고, '도덕성' 이슈가

4) 청와대 인사위원회(인사지원팀)에서 3~5배수 ☞ 민정수석실 공직기강비서관실에서 조사 후 3배수 ☞ 인사위원회 제출, 대통령 선택

가장 혼한 이슈라는 점을 의미한다. 즉, ‘도덕성’ 프레임은 공직후보자들 대부분이 공유하는 이슈이기 때문에 오히려 인사청문회 결과에 미치는 영향력이 적다는 것이다. 널리 퍼지는 만큼 만성화되고 무더지는 측면이 존재한다는 것이다. 인사청문회 제도의 초기에 장상, 장대환 국무총리 후보자는 위장전입의 이유로 국무총리 후보자에서 낙마했지만, 그 이후에는 위장전입의 이유로 낙마한 경우는 드물다. 언론과 국민의 도덕성 역치 또한 경험들에 의해서 높아지는 것이다. 이것은 경제학적으로도 희소하면 가치가 높아지고, 반면에 흔하면 가치가 낮아지는 원리로 설명될 수도 있다. 그래서 도덕성 차원의 기사 숫자가 많아지면서 그 기사의 가치(영향력)은 역설적으로 줄어들 여지가 있다는 것이다.

반면 직무능력 프레임의 언론보도는 ‘도덕성’에 비해 덜 일반적인 이슈이기 때문에 해당 프레임이 제기되기 시작하면 그 영향력은 ‘도덕성’에 비해 크다고 볼 수 있다. 일반적으로 고위공직 후보자로 선정이 되면 직무능력에 대해서는 크게 의심하지 않는다. 즉 거의 능력은 다 전제하는 부분이기 때문에 특별히 문제가 안 되는데, 그 부분이 문제 제기가 되기 시작하면 결격사유 또는 결정적 영향력을 행사하는 측면이 있다는 것이다. 보통의 경우 고위공직 후보자에 대해 능력적 차원에서 문제제기를 하는 경우는 드물다. 일단 능력에 대한 문제제기 자체가 발생하기 어렵고, 그것이 발생해도 사실상 검증하기가 어렵기 때문이다. 그런데 이런 현실적인 어려움에도 불구하고 인사청문회 검증과정에서 능력적 차원에서 문제가 제기되면 사실상 낙마할 가능성이 점점 높아져가는 것이다. 이는 드문 현상이기 때문에 언론과 여론에서도 비토 의견이 강하게 작용하면서 그 영향력이 커질 것이라는 해석이다. 두 번째 해석은 우리사회가 ‘직무능력’에 대해 ‘도덕성’보다 엄격한 잣대를 적용한다는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 언론과 여론이 도덕성에 문제가 있는 공직후보자는 참더라

도, 능력(실력)에 문제가 있는 후보자는 참지 못한다는 의미이다. 능력과 실력 측면에서 상대적으로 좀 더 예민하다고 볼 수 있다. 이는 추정컨대 한국의 개발독재의 경험으로 한강의 기적을 이룬 성과를 전 국민이 자랑스럽게 생각을 하고, 따라서 결과지상주의 측면을 무의식중에 드러난다고 생각한다. 또한 관료주도형 경제성장의 경험을 공유했기에 고위공직자의 능력은 당연한 기본 전제로 인식하는 것이다. 그렇기에 극단적으로 표현하면 고위공직자의 도덕성 문제에 대해서는 봐줄 수 있어도, 능력의 문제는 용서할 수 없는 것이다. 한강의 기적을 이루어가면서 모로 가도 서울로만 가면 된다는 인식이 퍼졌고, 도덕성에 대해서는 누구나 그럴 수 있다는 용인가능성이 크지만, 특히 고위공직자의 경우에는 국가를 주도적으로 이끌어 가야하기 때문에 능력은 반드시 전제되어야 한다는 것이다.

둘째, 분석결과 공직후보자에 대한 '도덕성' 프레임 중 재산(금전)에 관한 프레임이 청문회보고서 채택여부에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 이는 도덕성 중에서도 재산(금전) 측면으로 볼 수 있는 부동산 투기, 탈세 등의 프레임으로 문제가 되면 인사청문회에 부정적 영향을 끼친다는 것이다. 이는 언론과 여론이 재산문제를 도덕성의 다른 프레임들 중에서 병역문제, 학력문제, 위장전입, 일반적 도덕성보다 훨씬 더 심각한 문제로 인식한다는 것을 반영하는 것이다. 그 이유로 재산은 누구에게나 적용될 수 있는 문제이기 때문인 것으로 보여 진다. 예를 들어 병역 문제는 주로 남자 후보자만 해당이 되고, 학력 문제는 주로 학계 출신의 후보자만 해당된다. 그러나 금전의 문제는 모든 사람에게 다 해당이 되는 것이고, 따라서 누구나 공감하고 분노할 수 있는 요소인 것이다. 즉 누구에게나 적용될 수 있는 문제이기 때문에 전 국민적 공감과 공분을 사기에 적절한 문제가 되는 것이다. 또한 누구에게나 적용되기에 보다 형평성 측면에서 보다 더 엄격한 기준을 사용하게 되는 것이



다.

셋째, 부정적 기사의 논조가 고위 공직 후보자의 인사청문회에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 직관적인 결과이다. 부정적인 기사가 많아지면 인사청문회 통과할 가능성이 낮아질 것이다. 또한 이 결과는 언론의 특성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 언론도 일정하게 충분히 상업적 동기를 가지고 있고, 상업적으로 더 효과적인 것을 더 선호하고 많이 기사를 쓰게 된다. 즉 언론의 입장에서 긍정적일 것보다는 부정적 기사를 더 선호하는 것이다. 또 여론 또한 마찬가지다. 그렇기 때문에 부정적 기사 건수가 많아지게 되면 인사청문회 통과에 영향을 미치게 되는 것이다.

넷째, 고위공직 후보자에 관한 내용이 신문의 사설에 많이 실리게 되면 인사청문회를 통과하지 못하는 현상이 있었다. 사설은 일반 기사와는 달리, 그 언론이 목적을 가지고 중요하다고 생각하는 부분에 있어서 의견을 내고 여론을 이끌어가려는 특성이 있다. 그래서 사설에서 고위 공직 후보자에 해서 낙마 의견을 주장하는 것은 일반적인 기사들보다 적극적이고 확실한 방법이다. 따라서 사설의 숫자가 많아진다는 것은 그 시점에서 현재 논란이 가장 강력하게 일어나고 있다는 뜻이고, 미래에 가장 강력한 논란이 될 가능성이 높다는 것이다. 그렇기에 사설이 인사청문회 결과에 영향을 끼칠 가능성이 높다고 볼 수 있다. 선후의 관계는 명확하게 파악하기 힘들지만, 사설의 개수와 낙마여부에는 일정한 관계가 존재한다고 볼 수 있다.

## 제 6 장 결론

### 1. 연구결과의 요약

첫째, 고위공직 후보자에 대한 부정적 기사(기사의 논조)의 경우, 인사청문회 통과 여부에 영향을 미친다. 특히 부정적 기사의 수가 많고, 사실의 숫자가 많으면 인사청문회 통과가 더욱 어렵다.

둘째, 고위공직 후보자의 직무역량(특히 능력)과 도덕성(특히 재산)의 프레임이 인사청문회 통과 여부에 영향을 미친다.

### 2. 연구의 의의와 시사점

본 연구의 의의와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 언론프레임이 인사청문회에 미치는 영향에 대한 연구가 소수이다. 따라서 본 연구는 실증적 연구의 양을 늘리고 심화시켰다는 데 의의가 있다. 이러한 검증의 결과는 실증연구의 한 사례로 축적되어 후속 연구의 진행에 도움이 될 것이다.

둘째, 언론에서 자주 말하는, 일반적인 상식으로 인식되어온, 도덕성 프레임이 가장 강력할 것이라는 것에 반증의 예를 보여주었다. 고위공직자의 자질에 대해 도덕성 측면보다 능력 측면을 보다 더 민감하게 인식한다는 것을 보여주었다. 즉, 상식이라고 생각하는 것에 대한 검증을 했다는 것에 의의와 시사점이 있다.

셋째, 언론의 프레임이 인사청문회에 미치는 영향을 검증해봄으로써, 사후에 인사청문회 제도 개선 고민에도 일정한 계기가 될 것이다.

### 3. 연구의 한계 및 향후과제

본 연구의 한계 및 향후과제로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 연구는 이명박, 박근혜 정부, 즉 보수정권에 한정되어 있다. 진보정권 및 보수정권 사이간의 비교를 해 볼 필요성이 있다. 정권 사이의 특성, 정권의 성격, 정권의 시점 등에 따라 다른 결과가 나올 수 있기 때문이다.

둘째, 인사청문회 통과 여부는 사실 외부의 요소에 의해 영향력을 받을 여지가 크다. 인사청문회 그 당시 다른 이슈나 특정한 맥락에 의해 결정이 될 가능성이 높다. 예를 들어, 박근혜 정부에서 안대희, 문창극 국무총리 후보자가 연속해서 낙마함으로써, 3번째 이완구 국무총리 후보자는 국회에서 임명동의를 받게 된다. 3번 연속 낙마시키는 것에 대한 부담감이 언론과 여론에 공감대를 형성했기 때문으로 추정된다. 따라서 그 당시의 구체적 상황에 따른 폭넓고 깊이 있는 사례연구가 요청된다.

셋째, 이 연구는 코딩의 편의를 위하여 단순한 분석을 하였다. 그러나 특정 조건일 때 보다 강력한 요소로 작용하는 것이 어떤 것인지, 어떤 요인들이 정치적 상황과 어떻게 상호작용하는지, 언론과 어떤 관계를 통해서 영향력이 커지고 작아지는지 등에 대해 깊이 있는 연구가 추후에 필요할 것으로 생각된다.

## 참 고 문 헌

### <국내 문헌>

- 강승식. (2015). 미국 상원의 행정부 공직후보자에 대한 인사청문회.  
국회입법조사처.(2009). 국회 인사청문제도의 현황와 개선방안.
- 김남희. (2013). 장관 후보자에 대한 국회의 임명동의의 결정요인 분석 : 인사청문회를 중심으로.
- 김명식·성한용·전영기. (2014). 인사청문회제도의 위헌성과 과제. 제745 회 『정책&지식』포럼.
- 김성애·이종혁. (2011). 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향. 한국언론학보, 55(2):103~127.
- 김수진·차희원. (2009). 공중유형과 메시지 프레이밍이 건강위험 커뮤니케이션 태도에 미치는 영향: 분노행동주의모델(Anger Activism Model)의 적용. 『한국언론학보』. 53(2): 231~253.
- 김용태. (2011). 청문위원 3분의 1로 줄여 내실 기해야.
- 김일환·장인호.(2010). 미국 연방헌법상 인사청문회 제도.
- 김판석, 박홍엽. (2005). 정부·고위직 인사제도 개선에 관한 실증적 연구 : 정치적 임명과정과 국회 인사청문회 등에 대한 합의. 의정연구 11(2):231~294.
- 김현주. (1997). 메시지 전달방식이 허위성 판단에 미치는 영향. 한국언론학보, 42(2):140~167.
- 김훈순. (1998). IMF 체제의 경제위기와 텔레비전 뉴스 담론 - 금모으기 운동에 대한 뉴스프레임을 중심으로.
- 박성희·임운주. (2012). 국무총리 인사청문회 언론보도의 사회적 현실구성.
- 박은혜·김영옥. (2007). 언론 프레이밍과 이미지 회복 전략이 공중의 위기 인식에 미치는 영향. 한국언론정보학보, 38:73~118.

- 백선기. (1993). 14대 대통령 선거의 방송보도분석 - KBS1, MBC, SBS의 저녁 뉴스 방송을 중심으로.
- 백영민·조윤경·노경래·이원혜. (2013). 공직자의 말과 민주주의: 인사청문회에서 후보자 해명방식의 정치적 효과.
- 손병권. (2010). 국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점. 『의정연구』 제16권 1호, 5~33.
- 안병규. (2013). 고위 공직자 후보 검증보도에 관한 뉴스 프레임 비교 분석 - 2010년 '8·8개각'에 대한 『조선일보』와 『한겨레』 보도를 중심으로
- 알랜드보통. (2014). 『뉴스의 시대』 - 뉴스에 대해 우리가 알아야 할 모든 것.
- 양승목. (1997). 언론과 여론: 구성주의적 접근. 『언론과 사회』, 가을 통권 17호, 6~40.
- 유명희·홍준형. (2011). 인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향. 『한국인사행정학회보』, 51권 5호, 111~137.
- 이건혁. (2002). 미디어 프레임이 부정 감정, 정치 냉소, 그리고 정치 효능성에 미치는 영향: 대학생 집단을 대상으로. 『한국언론학보』, 46(3): 252~288.
- 이상기. (2014). 이중잣대와 한국언론 - 인사청문회 보도에 나타난 이중 잣대(진영논리)에 대한 비판적 고찰.
- 이선우. (2013). 인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안.
- 이인옥·강주현. (2013). 한·미 언론의 인사 보도 프레임 비교: 조선일보와 워싱턴 포스트를 중심으로. 『21세기정치학회보』, 23(2): 169~189
- 이준웅. (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 『언론과 사회』, 가을 통권 제29호, 85~153.
- 이준웅. (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향. 한국언론학보, 46(1):441~482.
- 이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프

레이밍 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로. 『한국언론학보』 49(1). 133~162.

이준웅. (2009). 뉴스틀짓기 연구의 두 개의 뿔. 『커뮤니케이션 이론』 5권 1호, 125~167.

임지봉. (2014). 우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템. 헌법학 연구 제20권 제4호.

정광호·임동욱·이삼열. (2010). 고위공직자 인사청문제도 및 운영 개선에 관한 연구. 2010년도 특임장관실 학술연구용역 보고서.

정상화. (2004). 고위공직후보자 인사청문회 제도의 현황과 의의.

정일섭. (2003). 인사청문회제도에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』 15권 3호, 191~208.

전충렬. (2012). “인사청문의 이해와 평가.” 도서출판 에드민.

조진만·최준영. (2010). 국무총리 인사청문회의 구성과 운영에 대한 경험적 분석.

조진만·최준영·유광종. (2012). 정파적 인사청문회, 언론의 보도행태, 그리고 정치신뢰 : 실험연구.

최선열·김학수. (2002). 국회보도의 부정주의 연구.

최용훈. (2003). 국회의 인사청문회 운영에 관한 연구 : 국무총리 인사청문회를 중심으로.

최준영. (2008). 인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석.

최준영·이동운(2006). 국무위원 인사청문회 제도의 문제점 : 게임이론을 통한 분석을 중심으로.

최준영·전진영. (2012). 행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인 - 국회는 왜 고위공직 후보자 임명에 동의하는가?

최준영·조진만. (2009). 인사청문회, 미디어, 그리고 정치적 신뢰 - 프레이밍 효과를 중심으로. 『국가전략』제15권 4호, 167~189.

최준영·조진만. (2009). 인사청문회는 정치적 신뢰를 낮추는가? 단국대학교 현대정치연구소 2009년 정기학술회의 발표 논문.

최준영·조진만·가상준·손병권. (2008). 국무총리 인사청문회에 나타난  
행정부-국회 관계 분석 : 회의록에 대한 내용분석을 중심으로. 『한국정  
치학회보』 제42집 2호, 151~169.

## <외국문헌>

- Bennet, T. (1982). 'Media Reality', Signification, in M. Guerevitch, T. Bennet, & J. Woolacott, eds, Culture, Society and the Media. London: Methuen, 287~308.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. Journal of Communication, 43(4): 51~58.
- Gitlin, T. (1980). The whole world is watching, Berkeley: University of California Press.
- Iyengar, S. (1991). Is anyone responsible? How television frames political issues. Chigo: University of Chicago Press.
- Levin, I. P., Gaeth, G. J., Schreiber, J., & Lauriola, M. (2002). A new look at framing effects: Distribution of effect sizes, individual differences, and independence of types of effects. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 88(1), 411~429.
- Lundy, L. K. (2006). Effect of framing on cognitive processing in public relations. Public Relations Review, 32(3), 295~301.
- Malenka, D. J., Baron, J. A., Johansen, S., Wahrenberger, J. W., & Ross, J. M. (1993). The framing effect of relative and absolute risk. Journal of General Internal Medicine, 8(10), 543~548.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. Journal of communication, 49(1), 103~122.
- Scott Collins, "Crazy like a Fox: The inside story how Fox news beat CNN", Portfolio, USA, 2004, pp. 77~85.
- Tuchman, G. (1972). "Objecctivity as Strategic Ritual: An



Examination of Newsmen's Notions of Objectivity." *American Journal of SOCIOLOGY*. Vol. 77,660~679.

Tuchman, G. (1978). *Making News: A Study in the Construction Reality*. New York: Fress Press.

## Abstract

# The Frame of the Press and its impact on the Results of Confirmation Hearings

Kang, Seung Hun

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study was started to find out whether the press affects hearings of high-ranking officers and how much it affects them. Even there were few cases that prove hearings were failed due to the articles and news, empirical studies that prove the correlationship were insufficient. How the frame of press reports of high-ranking officers is made up affects the development of the public opinion of related candidates. However advanced researches were dealing with only institutional discussion or the form of press reports, and researches that prove the correlationship between the frame of the press and the results of hearings were inadequate. This study tries to prove the relationship between the frame that press presents and the results

of hearings by analysing empirically.

The result of logistic analysis proves that negative articles affects the passage of hearings. As the number of negative articles and editorial pages increases, it becomes more complicated to pass hearings. And also it is found that the job competency and the morality of a candidate affect the result of passage of a hearing. Interestingly, candidate's job competency is more influential than that of morality. This can be a counterevidence of a statement that the morality is the most influential factor. This research can be interpreted in two ways. First, as the frame of the press reports that deals with the morality is generalized it is not influential. People are get used to it as this is widely spread. Second, it can be interpreted as strict rules are applied more on one's job competency than that of morality in our society. The press and people can stand the lack of the morality of a candidate while the lack of the ability of a candidate is not tolerable. This study is restricted to a conservative government(President Lee Myung-bak, President Park Geun-hye) and an external threshold exists. And more intensive case studies that prove which factors strongly affect in particular conditions.

Hearings of confirmation is an extremely important system that realize democracy. Nominating high-ranking officers affects allocation of resources and this is related to both visible and invisible political factors. This study reveals and reviews how the press can affect the public opinion and people's decisions. And as Park Geun-hye administration lost its power nowadays due to personnel matters the importance of qualification of high-ranking officers is more emphasized. More researches that affect the fair

results of hearings positively are needed.

keywords : frame of the press, the results of confirmation  
hearings, ability, morality, logistic analysis

*Student Number* : 2012-21907